

Skolenhetsutredningen

Delrapport

2020-01-24



Innehåll

1	Inledning	5
1.1	Bakgrund	5
1.2	Syfte och inriktning	6
1.2.1	Nyttor som utredningen ska uppnå	6
1.2.2	Utredningens omfattning.....	6
1.2.3	Utredningens leveranser.....	7
1.3	Intressenter	7
1.3.1	Målgrupp	7
1.3.2	Övriga intressenter	7
1.4	Förutsättningar för utredningen.....	7
1.4.1	Genomförande	7
1.4.2	Avgränsningar	8
1.4.3	Relationer till andra projekt och aktiviteter	8
2	Utgångspunkter	9
2.1	Juridiska utgångspunkter.....	9
2.1.1	Begreppet skolenhet.....	9
2.1.2	Rektor.....	10
2.1.3	Skolval.....	12
2.1.4	Särskilda undervisningsgrupper och resursskolor.....	13
2.1.5	Skollokaler	14
2.2	Det statliga perspektivet	15
2.2.1	Statlig styrning.....	15
2.2.2	Initiativ, utredningar och beslut	16
2.3	Det kommunala perspektivet	17
2.3.1	Demografisk utveckling och elevantal.....	17
2.3.2	Ekonomisk utveckling	19
2.3.3	Lokaler	20
2.3.4	Styrning och organisering	21
3	Aktuell forskning	23
3.1	Utgångspunkter	23
3.1.1	Är kvalitet en fråga om organisation?.....	24
3.2	Forskningsläget	25

3.2.1	Skolenhetsstorlek	25
3.2.2	Årskurssammansättning	29
3.2.3	Skolformer	30
3.2.4	Skolledningens betydelse	32
3.2.5	Rektorsrollen	33
3.2.6	Rektors friutrymme	35
3.2.7	Vad kan skola lära om organisationsforskning?	37
3.2.8	Implikationer för fortsatt utredningsarbete	40
4	Erfarenheter av nuvarande organisation	41
4.1	Hur ser det ut idag?	41
4.1.1	Förvaltningsorganisationen	41
4.1.2	Samverkansstruktur	42
4.1.3	Skolenhetsstorlek och årskursindelningar	43
4.1.4	Grundsärskola	47
4.1.5	Särskilda undervisningsgrupper	47
4.1.6	Resursskolor	48
4.1.7	Lokalsituationen	49
4.1.8	Befattningar för ledning, utveckling och administration ...	50
4.1.9	Skolsegregation	51
4.1.10	Skolval och elevens väg	54
4.1.11	Geografiska elevströmmar	55
4.1.12	Skolkapacitet	55
4.1.13	Digitalisering	60
4.2	Om att samla in erfarenheter	60
4.3	Styrkor och svagheter	61
4.3.1	Skolstorlekens betydelse	61
4.3.2	Årskurssammansättning och den röda tråden	63
4.3.3	Skolformer och verksamhetsformer	64
4.3.4	Skolledningsorganisation	65
4.3.5	Skollokalerens betydelse	66
4.4	Möjligheter och hot	67
4.5	Sammanfattning	69
5	Erfarenheter från andra	71
5.1	Utredningar i andra kommuner	71
5.2	Kommunexempel	72
5.2.1	Malmö – höga krav på rektor som pedagogisk ledare	72

5.2.2	Kungsbacka – enhetschef med uppdrag att avlasta rektor 74	
5.2.3	Trollhättan – utredningsarbete för ökad likvärdighet	76
5.2.4	Stockholms stad – tydlig struktur och ledning, men stort handlingsutrymme för rektor	77
5.2.5	Södertälje – kvalitetsfrågor i organisatoriskt fokus	78
5.2.6	Gävle – större enheter för heterogen elevsammansättning 80	
6	Sammanfattning och fortsatt inriktning	82
6.1	Bakgrund och utredningsdirektiv	82
6.2	Utgångspunkter	83
6.3	Forskning.....	84
6.4	Egna erfarenheter.....	85
6.5	Andra kommuner	86
6.6	Fortsatt inriktning	88
6.6.1	Organisatoriskt bärkraftiga skolenheter	89
6.6.2	Ändamålsenlig skolledningsorganisation	89
6.6.3	Sammanhållet lärande.....	90
6.6.4	Skolformer och verksamhetsformer	90
6.6.5	Organisera för likvärdighet och minskad skolegregation	91
6.6.6	Konsekvenser för förvaltningen som stödorganisation	91
7	Referenser.....	93
8	Bilagor	98

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Under 2015 och 2016 genomfördes en omfattande utredning av styrning och ledning av grundskolan (F-9), grundsärskolan och skolbarnomsorgen i Göteborgs Stad. Utredningsuppdraget handlade om att föreslå förstärkningar inom styrning och ledning av skolverksamheten, med syfte att öka likvärdigheten mellan skolor och att öka elevernas lärande och kunskapsresultat. Efter utredningsarbete och beslut i kommunfullmäktige centraliserades all kommunal förskole- och grundskoleverksamhet som tidigare styrts och administrerats av stadens tio stadsdelar. Den 1 juli 2018 etablerades två nya politiska nämnder i Göteborgs Stad sitt arbete, förskolenämnden och grundskolenämnden med tillhörande förvaltningar.

I utredningsarbetet identifierades tre förstärkningsområden som särskilt viktiga att förbättra tillståndet inom:

- Tydligare ansvar, styrning och ledning.
- Ökad kvalitet i undervisningen för att öka barns och elevers utveckling och lärande.
- Ökad likvärdighet mellan och inom olika förskolor och skolor för att öka barns och elevers lärande och kunskapsresultat.

Sedan grundskoleförvaltningen startade har ett arbete pågått för att utveckla och etablera strukturer som ska stödja huvudprocessen och bidra till ökad undervisningskvalitet. Det handlar både om att ta fram gemensamma processer internt och skapa en hållbar planering som ligger i linje med skolutredningens intention och avsikt. Styrningen behöver präglas av att alla nivåer strävar efter att skapa bästa möjliga förutsättningar för att stödja rektor och lärare i att utveckla undervisningen. Den skolutredning som genomförts och det efterföljande utvecklingsarbetet har haft fokus på hur förvaltningsorganisationen på huvudmannanivå kan skapa bästa möjliga förutsättningar för varje enskild skolenhet att bedriva en så bra undervisning som möjligt.

Forskning visar att lärarens undervisning är den mest väsentliga faktorn för elevens lärande. Rektorn har genom sitt ledarskap en avgörande roll i att skapa förutsättningar för utveckling av undervisningen. Hur når vi en långsiktigt hållbar skolenhetsorganisation som bäst gynnar undervisningens kvalitet och högre måluppfyllelse? För att optimera förutsättningarna för en ökad undervisningskvalitet finns det i nuläget ett behov av att också utreda förutsättningar för hur en adekvat skolenhetsorganisation kan se ut som stödjer intentionerna i skolutredningen och stärker förutsättningar för ökad måluppfyllelse. Därför initierar nu grundskoleförvaltningen en utredning med inriktning på formerna för den lokala skolenhetsorganisationen.

1.2 Syfte och inriktning

1.2.1 Nyttor som utredningen ska uppnå

Till skillnad från föregående skolutredning kommer denna utredning sätta fokus på hur en organisation på enhetsnivå kan etableras som stödjer utvecklingen av förstärkningsområdena.

Centrala frågeställningar för denna utredning är:

- Hur skapas likvärdiga organisatoriska förutsättningar för stadens skolor?
- Hur når vi en optimal enhetsorganisation för ökad målluppfyllelse?
- Hur skapar vi en enhetsorganisation som ger rektorer och lärare de bästa förutsättningarna att agera som pedagogiska ledare?
- Hur skapar vi en enhetsorganisation som ger bästa möjliga väg för eleverna genom samtliga årskurser?
- Hur skapar vi en skolenhetsorganisation som bidrar till ökad likvärdighet och minskad segregationen?
- Hur bygger vi en hållbar enhetsorganisation som förmår möta framtidens utmaningar?

Den skolutredning som ska genomföras förväntas bidra till en skolenhetsorganisation som förbättrar tillståndet ytterligare inom de förstärkningsområden som tidigare identifierats.

1.2.2 Utredningens omfattning

Utredningen ska lägga förslag på riktlinjer för en ny skolenhetsorganisation med avseende på:

- Volym – elever och anställda samt lokaler
- Årskurser
- Skolformer
- Lokal administrativt stöd
- Lokal ledningsorganisation

I uppdraget ingår också att:

- utifrån skollagen definiera rektors friutrymme att forma sin egen organisation
- utreda eventuella konsekvenser på förvaltningens former för att skapa förutsättningar för skolenheterna genom den sk stöd och styrkedjan

En viktig utgångspunkt för utredningen är elevens utbildningsresa genom förskoleklass, grundskolan och grundsärskolan. Avvägningar och bedömningar i utredningen ska därför göras med inriktning på att skapa de bästa förutsättningarna för ett sammanhållet lärande över årskurserna. Rektors förutsättningar att kunna agera som pedagogisk ledare utgör också en viktig utgångspunkt för denna utredning.

Utredningen ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Utredningen ska omfatta en omvärldsanalys där samhällsutveckling och befolkningsutveckling utgör viktiga utgångspunkter för en framtida skolenhetsorganisation.

1.2.3 Utredningens leveranser

Utredningen ska lämna en delrapport 24 januari 2020 som ska innehålla en sammanställning av erfarenheter av de olika varianter av skolenhetsorganisationer som idag finns. En omvärldsanalys och en kartläggning av tillgänglig forskning ska också finnas med i denna delrapport. Erfarenheter, omvärldsanalys och aktuell forskning ska beskrivas och sammanställas som utgångspunkter för kommande utredningsarbetet. Som utgångspunkt inför det fortsatta utredningsarbetet kan det också finnas anledning att i detta första steg definiera några centrala begrepp. Begreppet skolenhet är ett sådant exempel

Utredningen ska lämna en slutrapport 31 mars 2020. Utredningen ska i denna slutrapport lämna förslag på riktlinjer för en skolenhetsorganisation.

1.3 Intressenter

1.3.1 Målgrupp

Den primära målgruppen för utredningens rapporter är grundskoleförvaltningens ledningsgrupp och grundskolenämnden.

1.3.2 Övriga intressenter

Till en utredning som handlar om skolenheternas organisering finns en rad intressenter utöver den direkta målgruppen. Eftersom utredningen berör frågor som exempelvis skolstorlek och årskurssammansättning är förutom skolans personal, även elever och vårdnadshavare intressenter i en sådan här utredning.

Även andra kommunala förvaltningar som hanterar frågor som ligger i anslutning till denna utredning är intressenter i denna utredning. Det rör exempelvis frågor som lokalplanering och ramprogram.

1.4 Förutsättningar för utredningen

1.4.1 Genomförande

I utredningens första fas har utredningen samtalat med och samlat in erfarenheter från en rad olika aktörer. Nulägesanalyser har genomförts med samtliga utbildningschefer och rektorsgrupper i stadens olika utbildningsområden. Därtill har representanter för lärare under ledning av utredningen genomfört nulägesanalyser. Elever har via ungdomsfullmäktige

framfört sina erfarenheter. Nulägesanalyser har även genomförts av en rad olika personalgrupper och chefer inom förvaltningens olika stöдавdelningar.

Utredningen har sökt efter kommuner som genomfört liknande utredningar med fokus på skolenhetsstrukturen. Sådana utredningsrapporter har samlats in och analyserats. Utredningen har besökt de andra storstäderna Stockholm och Malmö samt besökt Trollhättan, Kungsbacka, Södertälje och Gävle som genomfört utredningar av detta slag eller genomfört förändringar av enhetsstrukturen som utredningen funnit intressanta.

Utredningens projektledningsgrupp har vid några tillfällen träffat forskare från olika discipliner för att lyfta fram och diskutera olika dilemman som utredningen stött på i arbetet. Vad gäller inventering av aktuell forskning så har därtill Center för skolutveckling på uppdrag av utredningen tagit fram en sådan sammanställning.

1.4.2 Avgränsningar

När det gäller förvaltningens- och skolornas elevhälsoorganisation så har denna utretts i särskild ordning och utvecklingsarbete pågår för ökad likvärdighet och ska därför inte ingå i denna utredning. Den interna serviceorganisation som idag finns i stadsdelarna och som handhar måltid, städ och fastigheter ska inte ingå i denna utredning. Resursfördelningsmodellen kommer inte heller vara föremål för utvärdering eller översyn i samband med denna utredning.

1.4.3 Relationer till andra projekt och aktiviteter

Utredningen ska under sitt arbete hålla sig informerad om och vid behov samverka med andra pågående utredningar inom och utom grundskoleförvaltningen. Utredning ska samverka med utredningen om Administrativt närstöd inom grundskoleförvaltningen. Utredningen kommer att samverka med pågående utredning i Göteborgs Stad avseende stadens nämnd- och förvaltningsorganisation. Utredningen kommer att delta i arbetet med att revidera stadens RAM program som avser stadens långsiktiga planering av skolbyggnation. Därtill kommer utredningen att samverka med statens utredning om likvärdighet i skolan.

Det är också av stort värde att utredningen går i takt med andra aktiviteter som syftar till att förbättra tillståndet inom förstärkningsområdena - rektorsakademin, följeforskning och samverkan för bästa skola.

Utredningen ska också samverka med andra aktörer i sitt utredningsarbete för att införskaffa kunskap och kompetens. Center för skolutveckling är ett exempel på en sådan aktör som med sin forskningsanknytning kan bidra i utredningsarbetet.

2 Utgångspunkter

2.1 Juridiska utgångspunkter

2.1.1 Begreppet skolenhet

I direktivet till skolenhetsutredningen framgår att det finns anledning att definiera några centrala begrepp, bland annat begreppet skolenhet. Begreppet eller uttrycket skolenhet förekom inte alls i 1985 års skollag men är i nuvarande skollag (2010:800) det begrepp som genomgående ersätter begreppet skola i fysisk bemärkelse (skola förekommer endast i förarbetena till skollagen och då i mer vidsträckt betydelse, ex. skolans uppdrag). Begreppet skolenhet är enligt förarbetena till skollagen inte uttömmande men det ansågs ändå viktigt att i lagstiftningsarbetet definiera begreppet (prop. 2009/10:165 s. 216 - 217)

I 1 kap. 3 § skollagen görs följande definition av begreppet skolenhet:

”- skolenhet: av huvudman för annan skolform än förskola organiserad enhet som omfattar verksamhet i en eller flera skolbyggnader som ligger nära varandra och till enheten knuten verksamhet som inte bedrivs i någon skolbyggnad”

I förarbetena till skollagen (prop. 2009/10:165 s. 216–217) framgår att:

”...skolenhet ska stå för en av huvudmannen organiserad enhet som omfattar verksamheten i en byggnad eller i flera närliggande byggnader och till enheten knuten verksamhet som inte bedrivs i någon byggnad. Uttrycket används t.ex. i samband med godkännande av utbildning med enskild huvudman samt i samband med val av skola och mottagande i en vald skola. Av definitionen följer att en skolenhet även omfattar verksamhet som ibland bedrivs t.ex. på en arbetsplats eller i vissa fall på distans. Däremot är inte en enhet automatiskt synonym med rektorns ansvarsområde eller andra organisatoriska indelningar som bestämts av huvudmannen. En rektors ansvarsområde kan således omfatta en eller flera förskole- eller skolenheter. En definition av vilken specifik skolenhet som avses är nödvändig, t.ex. när man diskuterar en elevs rätt att gå i den skolenhet som ligger närmast hemmet eller när någon väljer att söka till en utbildning med enskild huvudman. Definitionen skolenhet omfattar också verksamheten i fritidshem.”

Vidare föreskrivs i förarbetena (prop. 2009/10:165 s. 633) att begreppet skolenhet avser:

”skolan... i fysisk bemärkelse, dvs. de byggnader, lokaler och utrymmen utomhus där huvudmannen bedriver sin verksamhet. För att flera byggnader ska anses som en skolenhet krävs att de ligger någorlunda nära varandra och på ett naturligt sätt hör ihop. Byggnaderna i en skolenhet ingår också i samma administrativa enhet. Även verksamhet som inte bedrivs i någon skolbyggnad men som är nära knuten till enheten omfattas av begreppet skolenhet. Här avses t.ex. skolgårdar samt idrottsplatser i nära anslutning till skolans byggnader... I

begreppet skolenhet ingår också verksamhet vid fritidshem som anordnas vid en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller grundsärskola.”

Såväl Skolinspektionen som förvaltningsdomstolar har vid några tillfällen tolkat begreppet skolenhet och bedömt vad som kan anses utgöra skolbyggnader som ”på ett naturligt sätt hör ihop”. När det gäller förskoleklass och grundskola, som är av intresse för föreliggande skolenhetsutredning kan i sammanhanget nämnas följande avgöranden:

Skolinspektionens beslut 2014-09-19, dnr 41–2014:3546 (avseende Sannaskolan och Kungsladugårdsskolan i Göteborgs stad) där Skolinspektionen kom fram till att dessa skolbyggnader inte kunde anses utgöra en skolenhet. Skolverksamhet bedrevs i flera byggnader som låg 500 meter isär, med en trafikerad väg emellan som föranledde att de yngre eleverna inte kunde röra sig mellan byggnaderna.

Kammarrätten i Stockholm meddelade i dom 2014-12-15, i mål nr 3511–14, att skolbyggnaderna i det aktuella målet, som låg 150 meter från varandra, inte kunde anses utgöra en skolenhet. Kammarrättens slutsats var att skolbyggnaderna, även om de ligger någorlunda nära varandra, på grund av mellanliggande bebyggelse och genomkorsande gator inte ansågs höra ihop på ett naturligt sätt.

I formuleringarna i ovan beslut och dom kan slutsatsen dras att följande faktorer bör beaktas i bedömningen om huruvida byggnader på ett naturligt sätt hör ihop och kan anses utgöra en och samma skolenhet:

- Geografiskt avstånd mellan lokalerna
- Eventuella trafikerade vägar och andra byggnader som skär av och avgränsar byggnaderna från varandra
- Hur användningen av lokalerna ser ut och om det finns en naturlig koppling mellan undervisningsverksamheten i de olika skolbyggnaderna.
- Elevernas ålder

Den rättsliga regleringen av begreppet skolenhet och den praxis som finns på området avgränsar följaktligen grundskoleförvaltningens friutrymme när det gäller hur stadens skolenheter kan organiseras. Lagstiftarens krav på vilka skolbyggnader som kan utgöra en och samma skolenhet behöver därför beaktas i det fortsatta arbetet.

2.1.2 Rektor

Knappast någon annan kommunal tjänsteperson har ett så tydligt utpekade ansvar i lagstiftningen som rektor. Rektor är i skollagen beskriven inte färre än 139 gånger i skollagen där ett stort antal omnämningar handlar om vad rektorer ansvarar för och vad som ankommer på rektor att besluta om.

En viktig aspekt i skolenhetsutredningen är att definiera om andra ledningsfunktioner kan tillåtas verka på en skolenhet och huruvida en sådan roll kan innefatta personalansvar.

Skollagen föreskriver följande när det gäller rektors lednings- och samordningsansvar över skolenhet:

2 kap. 9 §

Det pedagogiska arbetet vid en förskole- eller skolenhet ska ledas och samordnas av en rektor. Rektorn ska särskilt verka för att utbildningen utvecklas.

Rektorn ska benämnas på detta sätt. Benämningen ska förbehållas den som har en anställning som rektor.

En ställföreträdare får utses för en rektor.

Detta ansvar utvecklas i propositionen till ny skollag (prop. 2009/10:165, sid 647):

“Rektorns och förskolechefens lednings- och samordningsansvar enligt paragrafen avser generella frågor, till exempel om den övergripande organisationen av det pedagogiska arbetet, arbetet med barn och elever i behov av särskilt stöd, skolans kontakter med arbetslivet, formerna för samarbete med hemmen samt kompetensutveckling av personalen. Det är inte möjligt att i lagen göra någon fullständig uppräkningslista av vilka uppgifter som omfattas av det pedagogiska lednings- och samordningsansvaret. En utgångspunkt är dock att rektorn och förskolechefen ska ha ansvaret för sådana mer övergripande frågor där ett särskilt ansvar i egenskap av skolledare framstår som normalt och naturligt”.

Vidare regleras därefter rektors beslutsmandat och möjlighet till att delegera beslutanderätt när det gäller det pedagogiska arbetet i nästföljande paragraf:

2 kap. 10 §

Rektorn beslutar om sin enhets inre organisation och ansvarar för att fördela resurser inom enheten efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov. Rektorn fattar i övrigt de beslut och har det ansvar som framgår av särskilda föreskrifter i denna lag eller andra författningar.

Rektorn får uppdra åt en anställd eller en uppdragstagare vid förskole- eller skolenheten som har tillräcklig kompetens och erfarenhet att fullgöra enskilda ledningsuppgifter och besluta i frågor som avses i första stycket, om inte annat anges.

Propositionen ger exempel på beslut och delegation (s. 648) gällande det pedagogiska arbetet som bland annat kan handla om personalens ansvarsområden, schemaläggning eller barnens och elevernas fördelning på klasser eller grupper. Delegationen ska då avse vissa avgränsade ledningsuppgifter eller beslutanderätt i vissa frågor. I sådana frågor där rektor ska fatta beslut enligt särskilda föreskrifter i lagen eller någon annan författning får delegation ske såvida det inte uttryckligen angetts att beslutanderätten inte får delegeras, vilket ändå får anses vara få frågor i sammanhanget.

De i skollagen specificerade och särskilt angivna beslutsbefogenheter som tillkommer rektor innehåller inte explicit personalfrågor. Däremot framgår att rektorn också kan ansvara för andra frågor än vad som följer av ledningsansvaret enligt skollagen, bland annat med stöd av bestämmelserna i kommunallagen om delegation och rektor kan därigenom medges rätt från nämnden att besluta på kommunens vägnar i t.ex. anställnings-, personal- eller lokalärenden. Denna beslutanderätt kan dock likväl ges till annan chef på skolenhet, ex. en biträdande rektor, så länge det följer kommunallagens regler om delegation och inte står i strid med rektors skollagsstadgade lednings- och samordningsansvar för skolenheten.

2.1.3 Skolval

När det gäller skollagens krav på placering av elever på kommunens skolenheter och det s.k. fria skolvalet föreskrivs följande:

10 kap 30 §

En elev ska placeras vid den av kommunens skolenheter där elevens vårdnadshavare önskar att eleven ska gå. Om den önskade placeringen skulle medföra att en annan elevs berättigade krav på placering vid en skolenhet nära hemmet åsidosätts, ska dock kommunen placera eleven vid en annan skolenhet inom sin grundskola.

Kommunen får annars frångå elevens vårdnadshavares önskemål endast om den önskade placeringen skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen, eller

det är nödvändigt med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero.

Beslut enligt andra stycket 2 gäller omedelbart, om inte annat beslutas.

Skolenhet som inte har nästa årskurs för en elev, t.ex. skolenhet med årskurser F-3, har tidigare i flertal stadsdelar i Göteborg kallats matarskola till t.ex. en skolenhet som består av årskurserna 4–6. Eleven har normalt följt med sin klass vid övergången till den nya skolenheten.

Sedan grundskolenämndens bildande från och med läsåret 2018/19 gäller inte detta. Vårdnadshavare till elever som går ut en skolenhet och ska göra en övergång från en skolenhet till en annan, ska i en ansökan lämna önskemål om placering till grundskoleförvaltningen. Om antalet sökanden är fler än platser på en skolenhet görs prioritering enligt följande, av grundskolenämnden fastställda, prioriteringsordning:

- Nyanländ till en skolenhet (gäller årskurs 1-9) med låg andel nyanlända (definierat som under 5 %)
- Syskonförtur (gäller endast om syskon finns på den skolenhet övergången sker till)
- Absolut närhet (mätt fågelvägen från adresspunkterna mellan elevens folkbokföringsadress och adressen till skolbyggnaden)

- Om två elever har exakt lika långt avstånd till skolenheten, ska det avgöras genom lottning

Närhetsprincipen, så som den definierats av grundskolenämnden, innebär att om en elev inte kan få placering på önskad skolenhet eller om ansökan saknas, placeras eleven på en skolenhet som via gång-, och cykelväg har ett avstånd från hemmet på ca 2 km för elever i förskoleklass upp till årskurs 3, ca 4 km för elever i årskurserna 4–6 och ca 8 km för elever i årskurserna 7–9. Närhetsprincipen betyder inte att eleven har rätt att bli placerad på närmaste skolenhet.

Flera skolenheter i en skolbyggnad eller närliggande skolbyggnader, som av många uppfattas som en ”skola”, ger därmed också konsekvensen att eleverna inte automatiskt flyttas från en skolenhet till nästa utan en skolvalsprocess. Eleverna ansöker i konkurrens med elever från andra skolenhet om antalet platser är färre än sökanden. Det kan leda till att en elev som gått på en av skolenheterna som tillsammans med andra skolenheter uppfattas som en ”skola”, inte får plats på den sökta skolenheten för att en annan elev från en annan skolenhet har större rätt till platsen enligt prioriteringsreglerna.

2.1.4 Särskilda undervisningsgrupper och resursskolor

I skollagen (2010:800) finns bestämmelser om hur grundskolan och skolväsendet ska arbeta för att alla elever ska få den undervisningen och det stöd de har rätt till. I 10 kap 29 § står det att varje kommun är skyldig att vid utformningen av grundskolan beakta vad som är ändamålsenligt från kommunikationssynpunkt för eleverna. Varje kommun ska också organisera grundskolan så att ingen elev på grund av skolgången ska behöva bo utanför det egna hemmet.

I 3 kap. finns bestämmelser för bland annat grundskolan som tar sikte på elever som är i behov av särskilt stöd. Det är elevens rektor som ska se till att elevens behov av särskilt stöd skyndsamt utreds och det är rektor som beslutar om åtgärdsprogram ska upprättas eller inte. Enligt 7 § får särskilt stöd ges i stället för den undervisning som eleven annars skulle ha deltagit i eller som ett komplement till denna. Det står också att det särskilda stödet ska ges inom den elevgrupp som eleven tillhör om inte annat framgår av skollagen eller annan författning.

Om det finns särskilda skäl får, enligt 11 §, det särskilda stödet ges eleven enskilt eller i en annan undervisningsgrupp (särskild undervisningsgrupp) än den grupp som eleven normalt tillhör.

Resursskola är en term för de särskilda skolor som tar emot elever i behov av särskilt stöd och som av olika anledningar inte klarar av att gå i den ordinarie grundskolan. Den följer samma läroplan som den ordinarie grundskolan, men tar i större hänsyn till att alla elever är olika, har olika intressen och därför lär sig på olika sätt och i olika takt.

Till skillnad från en särskild undervisningsgrupp som behöver tillhöra en skolenhet är resursskola en egen fristående skolenhet.

2.1.5 Skollokaler

I skollagen nämns lokaler vid några punkter.

1. För utbildningen skall de lokaler och den utrustning finnas som behövs för att syftet med utbildningen skall uppfyllas. Utöver detta så skall det finnas tillgång till ett skolbibliotek (Kap 2:35§).
2. En skolenhet kan omfatta verksamhet i en eller flera skolbyggnader som ligger nära varandra (Kap 1:3§).
3. Hänvisning till arbetsmiljölagen (1977:1160) om kraven på en god arbetsmiljö. (Kap 5:4§)
4. Lokalerna skall ha ändamålsenlig placering ur kommunikationssynpunkt för eleverna (kap 10:29§).
5. På fritidshemmen skall eleverna erbjudas en god miljö (kap 14:9§).

Utifrån de paragrafer i skollagen som nämner något om lokaler så kan man sammanfatta att lagstiftaren inte ger några tydliga riktlinjer på hur en skollokal skal vara utformad. Inte heller vilken storlek på lokal som föredras. Dock resonerar man kring elevernas förflyttning till skolan morgon och eftermiddag där skolan ska vara ändamålsenligt placerad för att underlätta kommunikation. Men även att eleverna inte ska behöva förflytta sig nämnvärt under skoldagen. Utöver detta ska lokalerna uppfylla kraven om en god arbetsmiljö för elever och personal.

I Sverige kom den första planlagstiftningen i med 1874 års byggnadsstadga. Här tittade man på risken för brandspridning, trafikens behov av yta och nyttan av ljus och luft. 1960 tillkom en ny byggnadsstadga. Här infördes krav på att varje kommun skulle ha en byggnadsnämnd och att ansvaret för att upprätta byggnadsplaner ligger på kommunen.

Den 2 maj 2011 trädde en ny plan- och bygglag i kraft. Den nya lagen ersätter i sin helhet den äldre plan- och bygglagen (1987:10) och lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk med mera. Avsikten är att förenkla plan- och byggprocessen och skärpa kontrollen över byggandet. I lagen stärktes översiktsplanens strategiska funktion liksom kravet på aktualitetsprövning varje mandatperiod, möjligheten att begära planbesked av kommunen infördes liksom möjligheterna till enkelt planförfarande utvidgades.

Det ställs tekniska krav, samt krav utifrån arbetsmiljölagen på hur en skolbyggnad ska vara beskaffad. Det finns exempelvis krav på antal toaletter, ventilationsmängd och tillgänglighet. Det finns inga krav på hur skollokalen ska vara utformad utifrån ett pedagogiskt perspektiv.

Utemiljön är dock mer styrd. Här står det i allmänna råd till 8 kap. 9 § andra stycket, 10 och 11 §§ plan- och bygglagen (2010:900), att storleken på friytan för lek och utevistelse skall vara tillräcklig. En friyta är den yta som det går att leka på och som är tillgänglig för eleverna under skoltid, men även i viss mån på fritiden. Förrådsbyggnader, bil- och cykelparkering samt ytor för lastning och lossning är otillgängliga för eleverna och ingår inte i friytan. Takterrasser har begränsad tillgänglighet och betraktas därför som kompletterande ytor och ingår därmed inte heller i friytan. Friytan för låg- och mellanstadieelever bör

ligga intill utbildningslokalen och eleverna ska kunna ta sig till lekytan på egen hand. För högstadiel elever kan friytan placeras i nära anslutning till skollokalen under förutsättning att de självständigt kan ta sig dit.

Boverket menar att en rimlig yta ligger på 30 kvm per elev i grundskolan, men det är byggnadsnämnden som i realiteten gör bedömningen vad som är en tillräckligt stor och lämplig yta.

2.2 Det statliga perspektivet

2.2.1 Statlig styrning

Som huvudman har Göteborgs Stad ansvar för att skapa förutsättningar för skolornas verksamhet genom att arbeta med områden som organisation, stöd till verksamheten inom exempelvis, lokaler, administration och ekonomi, budgetera och fördela resurser samt planera och utveckla verksamheten utifrån ett övergripande perspektiv. Som utgångspunkt för detta arbete finns statens styrning av skolan. Staten använder olika styrmedel. Det handlar om ekonomisk styrning, juridisk styrning, ideologisk styrning och styrning genom uppföljning och utvärdering. Under senare år har det genomgående mönstret varit att dessa styrmedel har utvecklats till att bli mer detaljerade vilket inneburit att kommunernas friutrymme har begränsats. Sammantaget kan vi konstatera att den statliga styrningen av huvudmännen är en väsentlig faktor som alltmer påverkar på vilket sätt huvudmännen kan genomföra sitt uppdrag. Den ekonomiska styrningen är kanske det område där statens detaljstyrning blivit som allra tydligast.

Kraven på kommunernas resursfördelning till förskola och skola förtydligades under 2014 då skollagen förändrades. Numera framgår att kommuner ska fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter elevernas olika förutsättningar och behov (Skollagen 2010:800 2: a kapitlet § 8a). Under de senaste åren har såväl Skolkostnadsutredningen (SOU 2016:66) som Skolkommissionen (SOU 2017:36) lämnat förslag som kan underlätta för kommuner och skolhuvudmän att utveckla sina resursfördelningsmodeller.

I Skolkommissionen föreslogs att staten ska få ett större ansvar för skolans finansiering och att en större del av statsbidragen ska fördelas utifrån socioekonomiska kriterier. I skolkommissionen lämnas också förslag om att SCB ska få i uppdrag att årligen ta fram ett index för alla huvudmän och skolenheter baserat på individdata som speglar elevsammansättningen ur socioekonomisk synvinkel utan att data om individen synliggörs för användarna av indexet. Denna inriktning har nu genomförts i statsbidraget för ökad likvärdighet samt fördelning av karriärtjänster.

Genom en rad nya statsbidrag avser staten styra huvudmännen. Bland annat finns statsbidrag som handlar om att styra och möjliggöra för huvudmännen att anställa nya yrkesgrupper i skolan eller stimulera så att förstelärare arbetar på skolor i utanförskapsområden. Under 2019 har ett nytt statsbidrag införts avseende lärarassistenter. I Göteborg har ca 80 lärarassistenter anställts och för

550 förstelärare har statsbidraget inneburit en löneökning. Statsbidragen avseende lärarassistenter och förstelärare är exempel på sådana statsbidrag som kan få organisatoriska konsekvenser avseende skolors ledning och administration. Tillskottet med lärarassistenter borde innebära en administrativ avlastning på dessa skolor. Lönetilläggen för förstelärare kan ses som en tänkbar motivationshöjande insats för förstelärare att ta ansvar för skolans utveckling.

2.2.2 Initiativ, utredningar och beslut

Om vi ser till frågan om skolenhetsorganisation finns också statliga initiativ, utredningar och beslut som innebär förändrade förutsättningar för organiseringen av skolenheter. Ett sådant beslut som i högsta grad berör skolenhetsstrukturen är stadiindelad timplan som gäller från och med 1 juli 2018. Förutsättningarna att följa upp och säkerställa en stadiindelad timplan kan därför se olika ut beroende på vilka årskurser som ingår i en skolenhet. Den stadiindelade skolan som under 1990-talet fick en mindre betydelse blir nu tydligare i den svenska grundskolan.

Den nya lärarutbildningen som infördes 2010 förändrar lärarnas behörigheter och därmed skolors kompetensförsörjning vilket i sin tur hänger samman med hur skolor är uppbyggda årskursmässigt. Den nya lärarutbildningen byggde på att ämneskunskaperna skulle få större utrymme liksom att utbildningen skulle vara inriktad mot snävare åldersintervall. Det innebar att de tidigare inriktningarna 1–7 och 4–9 togs bort och ersattes med 1–3, 4–6 och 7–9. Lärarutbildningen idag följer alltså tanken om stadiindelningen.

Förslaget om 10 årig grundskola, som nu bereds inom utbildningsdepartementet, kan också komma att få viss påverkan på huvudmännens skolenhetsstruktur. I nuläget är det dock oklart vilka konsekvenser det kommer att få för huvudmännen eftersom utbildningsdepartementet ännu inte arbetat fram ett konkret förslag på hur detta ska utformas.

Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD, har på uppdrag av regeringen genomfört en granskning av Sveriges politik för integration av utlandsfödda elever i grund- och gymnasieskolan. I en ny rapport riktas 20 rekommendationer till Sverige inom områdena det fria skolvalet, undervisningskapacitet, språkträning samt ledarskap för mångfald. Gällande skolval har OECD lämnat förslag bl.a. att reformera det fria skolvalet genom att säkerställa ett mer blandat urval av elever, dvs. ett kontrollerat skolval. Det skulle kunna ske genom att bl.a. platser reserveras för vissa socioekonomiska grupper. Exempel nämns från två länder där tilldelning och även viss lottning av platser sker för mer blandad elevsammansättning.

Skolkommissionen som tillsattes 2015 avslutade sitt uppdrag 2017 att lämna förslag på hur höjda kunskapsresultat kan uppnås, kvaliteten i undervisningen förbättras och likvärdigheten öka i den svenska skolan. När det gäller skolsegregationen framhäver Skolkommissionen att resultatskillnaderna mellan grundskolor ökar starkt. Ökningen förklaras av att skillnaderna mellan skolors

elevsammansättning utifrån familje- och migrationsbakgrund ökar. Denna ökade uppdelning av skolor riskerar att leda till försämrade likvärdighet i form av ökade kvalitetskillnader mellan skolor.

Kommissionen föreslår en ny bestämmelse som innebär ett aktivt skolval. Placering av elever i förskoleklass och grundskola med kommunal huvudman ska göras utifrån en ansökan från vårdnadshavarna. Även om en ansökan inte görs så är hemkommunen, enligt regeringsformen samt skollagen, skyldig att erbjuda en skolplacering på rimligt avstånd från hemmet. Kommissionen föreslår en ny bestämmelse om placering på kommunala skolenheter med innebörden att kommunerna ges en möjlighet att frångå närhetsprincipen vid beslut om skolplacering från årskurs 7 under förutsättning att antalet sökanden till en given skolenhet överstiger antalet platser. Närhetsprincipen får i dessa fall ersättas av ett urval som sker genom lottning. En elev som på grund av särskilda skäl har behov av en skolplacering i skälig närhet till hemmet ska dock alltid ha rätt till en sådan placering. Vidare ska dagens bestämmelse om rätten att gå kvar i den skolenhet man börjat på inte ändras.

Kommissionen anser att det bör tillsättas en utredning med uppdrag att se över hur närhetsprincipen vid placering på kommunala skolor kan förändras, i syfte att möjliggöra en större flexibilitet för kommuner i hur de organiserar sitt skolväsende och därmed få ett mer effektivt verktyg att motverka skolsegregation.

Även för fristående skolor föreslås ändringar gällande urvalskriterier. Kötid ska inte längre kunna användas vid fler sökande än platser vid en skolenhet. Lottning ska kunna användas vilket medför att elever som kommer sent till Sverige får samma chans som andra elever att få en placering på en skolenhet där antalet sökanden överstiger antalet platser. Med nuvarande kösystem har resursstarka vårdnadshavare kunnat ställa sina barn i kö redan när de fötts.

I juli 2018 tillsattes en utredning, Utredning för att öka likvärdigheten, som har i uppdrag att arbeta vidare med Skolkommissionens förslag. Utredningen ska lämna sitt slutbetänkande 30 mars 2020. I direktiven till utredningen framgår att utredningen ska analysera och ta ställning till hur bestämmelserna om dels placering vid kommunala skolenheter, dels mottagande och urval till fristående skolor, bör ändras för att i större utsträckning främja en allsidig social sammansättning av elever inom förskoleklass och grundskola samt, vid behov, grundsärskola. Denna utredning kan därför komma att få konsekvenser för skolval och prioriteringsregler vid placering av elever, vilken i sin tur kan påverka skolenhetsstrukturer om utredningen mynnar ut i förslag och därpå följande beslut.

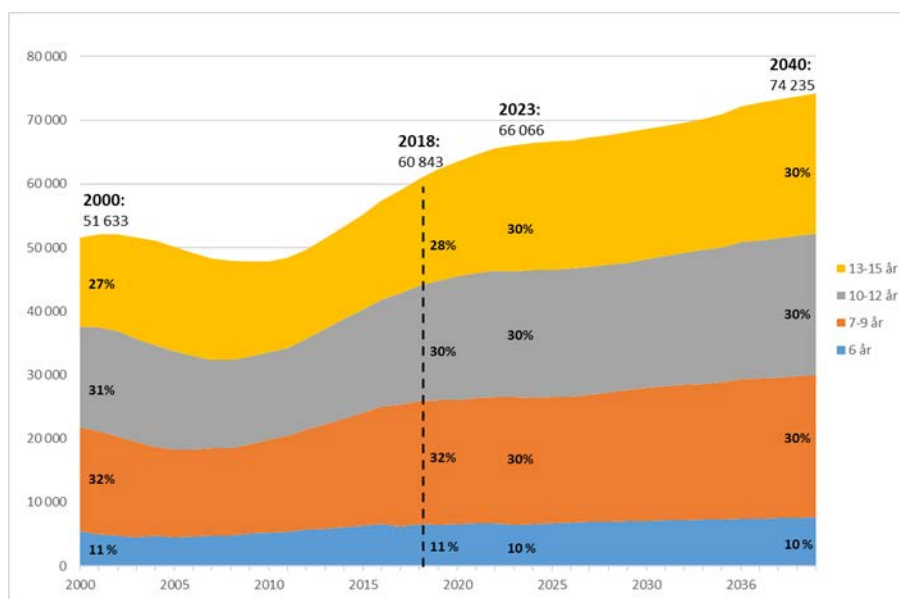
2.3 Det kommunala perspektivet

2.3.1 Demografisk utveckling och elevantal

Antalet barn i grundskoleåldrar utgör knappt 11 procent av den totala befolkningen i Göteborg och var under 2018 drygt 60 800. Åldersgruppen har

ökat i snabb takt under de senaste åren, efter att ha minskat under stora delar av 2000-talet. Mellan 2013–2018 ökade gruppen med 9 300 barn. Ökningen förklaras av ett högt inflöde av stora åldersskullar i lägre åldrar relativt med de som lämnat åldersgruppen. Under samma period har också antalet barn som är boende i Göteborg men saknar folkbokföringsadress (tillfälligt personnummer) ökat avsevärt. Personer utan folkbokföringsadress, exempelvis asylsökande, ingår inte i befolkningsunderlaget men registreras i elevstatistiken. Dessa tillkommer därmed utöver befolkningsprognosen. Under 2016 uppgick antalet elever med tillfälligt personnummer i Göteborg till knappt 1 000 elever. Därefter har antalet barn i denna grupp mer än halverats och var under 2019 cirka 400.

Figur 1. Befolkningsutveckling 2000–2040 (6–15 år)



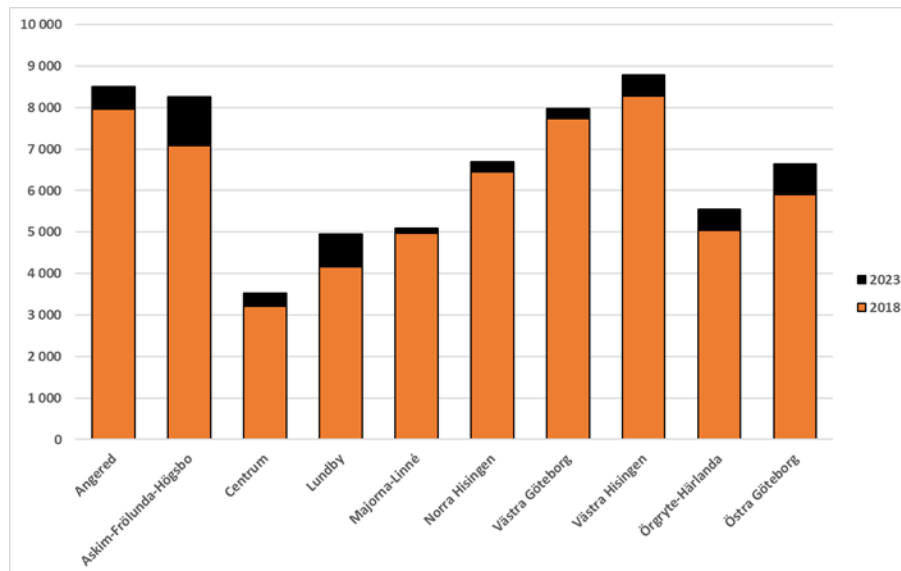
Under de närmsta åren prognostiseras en fortsatt ökning av åldersgruppen 6–15 år, men med en avtagande ökningstakt. Mellan 2018–2023 beräknas antalet barn i grundskoleåldrar sammantaget bli 5 200 fler (9 procent). Därefter väntas ökningstakten stabiliseras strax under en procent årligen. Fram till 2040 prognostiseras åldersgruppen till drygt 74 200 barn, vilket motsvarar 13 400 fler barn jämfört med 2018.

Befolkningsutvecklingen väntas skilja sig åt mellan de olika stadierna, vilket medför en förändrad elevsammansättning under de närmsta åren. Mellan 2018–2023 prognostiseras endast 580 fler barn i åldrarna 6–9 år. Befolkningsökningen kommer främst drivas av fler elever i mellan- och högstadiåldrar. På sikt innebär detta en utjämning av andelen elever i respektive åldersgrupp totalt sett inom Göteborgs stad.

Antalet barn i grundskoleåldrar ökar i samtliga stadsdelar mellan 2018–2023. I de lägre åldrarna skiljer sig utvecklingen åt och i bland annat Majorna-Linné samt Västra Göteborg beräknas antalet 6–9 åringar att minska. Barn i mellan- och högstadiåldrar väntas öka genomgående i samtliga stadsdelar. Både Askim-Frölunda-Högsbo (AFH) och Lundby har haft ett relativt högt bostadsbyggande under flera år och förväntas fortsatt ha detta under

prognosperioden. Antalet barn i grundskoleåldrar väntas under 2018–2023 öka mest i dessa stadsdelar, med cirka 1 200 respektive 800 fler barn. Även Östra Göteborg förväntas växa kraftigt under perioden, ca 750 fler barn, till följd av bostadsbyggnation.

Figur 2. Prognostiserad befolkningsutveckling per stadsdel 2000–2023 (6–15 år)



Av elever i grundskoleålder tillhör ungefär 1,5 % grundsärskolan. Den elevutveckling som beskrivits ovan förväntas ha sin motsvarighet inom grundsärskolan.

2.3.2 Ekonomisk utveckling

När det gäller det ekonomiska perspektivet har Sverige haft ett antal år med stark tillväxt och fallande arbetslöshet men nu förväntas en inbromsning i ekonomin. Detta är flertalet konjunkturbedömare överens om. I Sveriges Kommuner och Regioners (SKR) ekonomirapport i december 2018 står det ”att den svenska konjunkturen nu har passerat toppen framstår som ett faktum”. Vidare bedömer SKR att ökningen av skatteunderlaget de kommande åren hamnar strax under tre procent vilket är cirka en procentenhet lägre än det tioåriga genomsnittet. Kommunsektorn kan således räkna med svagare tillväxt framöver och att det blir allt svårare att finansiera det kommunala uppdraget. Långsiktigt har kommunerna också stora utmaningar med att klara finansiering och kompetensförsörjning utifrån den demografiska utvecklingen (SKR 2018). En utredning om Göteborgs Stads långsiktiga ekonomiska förutsättningar visar på en förväntan på samma utveckling och utredningens slutsats är att Göteborg Stad på sikt kommer att få ett strukturellt gap mellan intäkter och kostnader (Göteborgs Stad 2017).

Göteborgs demografiska fördelning har en förskjutning mot en ökad andel barn och unga samt äldre, medan andelen invånare i arbetsför ålder minskar. Detta påverkar den så kallade försörjningskvoten, så att en mindre andel av befolkningen kommer att försörja en ökad andel. Detta är en utveckling som sker över hela landet och innebär att den idag dominerande finansieringen av

välståndsuppdraget, inkomstskatten, försvagas i relation till uppdraget (Göteborgs stad 2019).

2.3.3 Lokaler

Lokalplaneringen i Göteborg sker huvudsakligen i samverkan mellan tre aktörer, lokalsekretariatet, berörd förvaltning och lokalförvaltningen. Syftet med lokalplanering är att säkerställa det totala långsiktiga behovet av skolor kopplat till befolkningsutvecklingen och att se till att det finns ändamålsenliga lokaler över tid. När skolor byggs i olika tider och utifrån olika normer och behov, planeras de kunna ta emot ett visst antal elever. Platstillgången beror i huvudsak på teoretiska utgångspunkter såsom tillgång till en viss inom- och utomhusyta per elev. Det beror också på olika faktorer i arbetsmiljön, och skolornas olika behov, till exempel beroende på elevernas ålder, tillgången till olika specialsalar, bespisningsmöjligheter och att lokalerna är anpassade för skolenhetens olika verksamheter såsom fritidshem, grundsärskola och elever med särskilda behov av anpassning. Alla dessa faktorer påverkar alltså respektive skolenhets möjligheter att kunna ta emot ett visst antal elever. Rektors bedömning att ta emot elever inom ramen för sin budget, till exempel genom att skapa mindre undervisningsgrupper än lokalerna möjliggör, kan också skilja sig från huvudmannens ansvar att se till att alla elever får en skolplats.

Förändringar i befolkningsutvecklingen och elevprognoser är viktiga redskap för att kunna planera för skolornas kapacitet både lokalt och för staden som helhet. Skolornas kapacitet att ta emot elever kan också variera utifrån förändrade behov. Men det finns inte alltid möjlighet att flexibelt kunna anpassa lokalerna eller att bygga ut skolorna för att få ökad kapacitet i befintlig geografisk infrastruktur. Nya elevplatser i Göteborg tar också lång tid att få fram.

Till skillnad från Stockholm och Malmö har man i Göteborg ofta utgått ifrån att bygga skolor med mindre möjlighet att ta emot många elever. Skolorna ligger också mer utspridda, vilket får konsekvenser för organisering av skolenheter och elevers placering vid skolval. Den övergripande planeringen har utgått ifrån tio olika stadsdelars behov. En strategisk kapacitets- och lokalplan för olika befolknings- och verksamhetsbehov har inte utarbetats för Göteborg. Frågan om respektive skolenhets kapacitet skapar ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamheten utifrån skollagen, har inte alltid varit i fokus.

Det fria skolvalet påverkar hur många elever som söker sig till olika skolor och när platstillgången inte matchar behoven uppstår olika typer av utmaningar. Hemkommunen har ansvaret för att ständigt kunna ta emot fler elever på grund av tillfälliga befolkningsförändringar eller på grund av att Skolinspektionen beslutar att återkalla tillståndet att bedriva en fristående skola. Att ha beredskap för den typen av förändringar är svårt och kostsamt och är i nuläget svårt att organisera i många delar av staden.

Under förvaltningens första år har en nulägesbedömning av skolornas kapacitet att ta emot elever per skolenhet och årskurs i grundskola och grundsärskola

gjorts och om denna stämmer överens med lokalsekretariatets bedömning. Nulägesbedömningen av den tillgängliga kapaciteten visar å ena sidan på en betydligt lägre kapacitet att ta emot elever än den som anges i lokalsekretariatets bedömning. Å andra sidan ökade antalet elevplatser i förhållande till tidigare lokal verksamhetsbedömning. Detta eftersom nulägesbedömningen gjordes utifrån en dialog med rektor, utifrån likvärdiga principer för verksamheten och för att höja kapaciteten att ta emot elever. För skolor med lägre kapacitet än lokalsekretariatets norm utreds möjligheten till och åtgärder vidtas för ytterligare kapacitetshöjande åtgärder. Behovet av nya elevplatser är stort i delar av staden. Områden som enligt lokalsekretariatet fram till 2021 har en särskilt ansträngd situation med att få fram ett tillräckligt antal elevplatser är Västra Hisingen, Norra Hisingen, Centrum och Norra Älvstranden i Lundby.

För grundsärskolan har en nulägesbedömning gjorts om tillgången på elevplatser där det ställs krav på ökad tillgänglighetsanpassning utifrån elevernas behov. Antalet platser är lägre än behovet. Stadsdelarna har inte alltid planerat för en egen grundsärskoleverksamhet som täcker behoven. Särskilt gäller detta för elever med större behov av tillgänglighetsanpassning och för grundsärskolor belägna i stadens centrala stadsdelar.

Det finns ca 2800 skolplatser i tillfälliga lokaler. Dessa är planerade att avvecklas så snart det finns ett permanent alternativ. Skolornas lokalmässiga karaktär skiljer sig åt i staden och det finns en ojämn fördelning av nyproducerade och äldre skolor. Ungefär en tredjedel av stadens skolor kan sannolikt ha renoveringsbehov. Det finns också delar av staden där undervisningen sker i temporära lokaler i väntan på att detaljplaneprocessen. Det finns också ett stort behov av särskoleplatser och behov av plats för särskilda undervisningsgrupper. I vissa delar av staden är det överlag en ansträngd situation att få fram ett tillräckligt antal elevplatser.

2.3.4 Styrning och organisering

Göteborgs Stad budget som utgör stadens centrala styrdokument är i sin helhet inriktad på att skapa ett hållbart samhälle. Där uttrycks bland annat ”Vi vill skapa ett jämlikt och hållbart Göteborg. Därför styr vi staden utifrån tre hållbarhetsdimensioner; social, ekologisk och ekonomisk hållbarhet som är ömsesidigt beroende av varandra”. Samverkan för att nå målen går tvärs igenom organisationen och berör både stadens förvaltningar och bolag. Den kommunala sektorn arbetar uteslutande för en hållbar samhällsutveckling. Grunden ligger i vård, skola, omsorg, fritid och kultur tillsammans med myndighetsutövning som ger förutsättningar för individer, grupper och samhället att skapa hållbarhet ur olika aspekter.

I Göteborgs Stad pågår sedan en tid ett reformarbete avseende stadsdelarnas olika verksamheter. Sedan tidigare har förskolan och grundskolan centraliserats i vardera en förskoleförvaltning och en grundskoleförvaltning. Kommunstyrelsen beslutade 2017-06-14, § 504, att ge stadsledningskontoret i uppdrag att utreda konsekvenserna för stadsdelsnämnderna av att

verksamhetsområdena skola och förskola centraliseras. Uppdraget har genomförts i två faser. Efter en första återrapportering gick stadsledningskontorets utredning in i en andra fas. Inriktningen för den andra fasen var att utredningen ska genomföras med inriktning mot en organisering i centrala nämnder och att stadsledningskontoret ska återkomma till kommunstyrelsen med en rapport.

Med utgångspunkten att utredningens andra fas ska genomföras med inriktning mot en organisering i centrala nämnder har stadsledningskontoret tagit fram ett förslag som i ett utgångsläge innebär inrättandet av tre nya nämnder:

- Nämnd med ansvar för äldreomsorg samt hälso- och sjukvård
- Nämnd med ansvar för stöd till personer med funktionsnedsättning
- Nämnd med ansvar för individ- och familjeomsorg samt övrig socialtjänst

Därutöver innebär förslaget att några befintliga nämnder får utökade uppdrag genom övertagande av verksamhet som idag finns inom stadsdelsnämndernas ansvar.

När det gäller frågan kring en gemensam geografisk indelning på förvaltningsnivå gör stadsledningskontoret bedömningen att det sannolikt skulle bidra till bättre förutsättningar för samverkan mellan berörda verksamheter. Inom ramen för utredningen gör stadsledningskontoret ett antal mer principiella ställningstagandet kring en sådan indelning, men hänvisar i övrigt till att en mer konkret utformning ytterligare behöver värderas i samband med ett eventuellt genomförandearbete.

Utav befintliga nämnder blir alla med verksamheter som har gränssnitt till nuvarande stadsdelsnämnder eller social resursnämnd i någon utsträckning berörda vid en förändring av organisationen. Grundskolenämnden och förskolenämnden föreslås själva svara för den intern service i form av måltidsverksamhet samt de vaktmästeri- och lokalvårdstjänster som finns i anslutning till sina respektive verksamheter. Idag finns organisationen för utförandet av dessa tjänster inom stadsdelsnämndernas förvaltningar och relationen regleras via överenskommelser och ett köp- och säljförfarande.

Göteborgs Stad kommunfullmäktige beslutade den 21 november 2019 att avveckla stadsdelsnämnderna enligt stadsledningskontorets förslag. Göteborgs stad ska organiseras i facknämnder med tillhörande fackförvaltningar. För grundskoleförvaltningen innebär det att man tar över ansvaret för intern service.

3 Aktuell forskning

3.1 Utgångspunkter

Eftersom utbildning är av sådan vikt och av så stor betydelse för fortsatta livschanser finns det skäl att hävda att marginalerna för misslyckanden bör vara små, om ens några (Rothstein 1997). Alla skolor behöver därför vara bra skolor. I de statliga styrdokumenterna anges att svenska skolan ska vara likvärdig. Med det menas att alla ska ha lika tillgång till utbildning, lika kvalitet på utbildning och att skolan ska kompensera för elevers olika förutsättningar. Det handlar också om att alla elever ska ges möjlighet till goda studieresultat, oavsett social bakgrund och vilken skola eleven går i (Skolverket 2012). Med den utgångspunkten påbörjade Göteborgs Stad ett reformarbete inom skolan. En viktig startpunkt för förändringsprocessen var att politikerna i kommunstyrelsen enhälligt beslutade att starta en skolutredning med målet om att skapa en ökad likvärdighet och kvalitet i skolan i Göteborg. Utredningen som genomfördes under 2015–2016 identifierade tre områden där det fanns behov av förstärkning för ökad kvalitet och likvärdighet i undervisningen. Kopplat till varje förstärkningsområde angav utredningen även strategier och förslag till konkreta insatser för att uppnå önskad effekt inom förstärkningsområdena: *Ökad kvalitet i undervisningen, Tydligare ansvar, styrning och ledning och Ökad likvärdighet mellan skolor.*

Den skolutredning som genomfördes handlade om hur styrning och ledning kan gynna elevernas lärande. Utredningen handlade dessutom om i vilken utsträckning förvaltningsorganisationen skapar förutsättningar för en sådan styrning och ledning. Från ett policyperspektiv tyder mycket på att formerna för styrning och ledning är en viktig fråga som hänger ihop med skolors kvalitet. Det finns också forskning som belägger hypotesen om att formerna för styrning och ledning har betydelse för skolors kvalitet och därmed elevernas resultat (Blooms, Lemos, Sadun & Reenen 2015).

Hur kan man styra mot en bra skola? Den skolutredning som genomfördes satte stort fokus på skolans styrkedja och därmed relationerna mellan de aktörer som utgör länkarna i denna kedja. De utvecklingsstrategier som arbetades fram och som nu utgör fokus i grundskoleförvaltningens utvecklingsarbete berör hur dessa aktörer tillsammans kan skapa förutsättningar för att det pedagogiska mötet mellan lärare och elev ska bli så bra som möjligt. Det handlar om såväl strukturella som kulturella faktorer.

Förutsättningarna för skolorna i Göteborg att arbeta för ökad kvalitet och likvärdighet skiljer sig åt beroende på hur skolenheterna organisatoriskt är uppbyggda. Exempelvis skiljer sig skolorna åt storleksmässigt och hur årskurssammansättningarna ser ut per skolenhet. Även ledningsorganisationerna och det administrativa stödet skiljer sig åt. En viktig fråga som påverkar hur en skola fungerar har sin grund i skolan som enhetsorganisation. Det finns nu därför ett behov av att också utreda det som inte den tidigare skolutredningen tog sikte på men som också har påverkan på kvalitet och likvärdighet. Det leder

till frågan om hur huvudmannen kan skapa likvärdiga organisatoriska förutsättningar för sina skolor. Det är också vad denna utredning handlar om.

Som beskrivits inledningsvis ska utredningen vila på vetenskaplig grund. I detta nedanstående avsnitt följer en beskrivning av det aktuella forskningsläget med utgångspunkt från följande frågeställningar

Hur kan vi utifrån organisationsforskning förstå kopplingen mellan väl fungerande organisationer och formell organisation?

Hur kan vi utifrån pedagogisk forskning förstå kopplingen mellan skolkvalitet och formell skolenhetsorganisation?

3.1.1 Är kvalitet en fråga om organisation?

Rothstein (2007) beskriver två olika variabler när det gäller att studera organisationer, ”hårdvaran” och ”mjukvaran”. Till hårdvaran hör sådant som tillhör den formella organisationsstrukturen. Medan mjukvaran ska förstås som organisationskultur och sociala normer. Ett resultat som förefaller beständigt i organisationsforskningen är att effektivitet till stora delar handlar om det man kan kalla mjukvaran i organisationer. De mjuka variablerna handlar i detta sammanhang framförallt om att organisationer och dess ledning etablerat ett sociokulturellt kitt där sådant som ”anda” och ”vision” står centralt (Rothstein 2007).

Ljungberg & Larsson (2012) menar att för att lyckas måste vi erkänna att våra organisationer i första hand är sociala system snarare än tekniska system, men framförallt allt både och. Ett liknande resonemang för den norska skolforskaren Per Dahlin fram i en analysmodell för kartläggning av skolorganisationers utvecklingsarbete och där han menar att skolutveckling kräver att skolsystemen kan hantera både en socio-struktur och en tekno-struktur. Det förstnämnda betonar betydelsen av de sociala relationerna i organisationen och kollektiva lärandet, medan det sistnämnda istället betonar formella strukturer (Blossing & Widigson 2014). Utifrån detta resonemang kan vi konstatera att grundskoleförvaltningen arbetar på båda dessa fronter. Skolutredningen och det efterföljande utvecklingsarbetet inom de tre förstärkningsområdena inbegriper mycket av det som organisationsforskningen talar i termer av en gemensam vision och kultur. Men det finns också strukturella aspekter och med föreliggande utredning sätts särskilt ljuset på skolenhetsstrukturen.

Det finns inget enkelt samband mellan formell organisation och hur arbetet utförs i professionell verksamhet som till exempel skolor. Förändring är i första hand ett resultat av en process inte av nya organisationslösningar. Om vi på allvar vill närma oss frågan hur vi kan utveckla våra skolor i Göteborgs stad behöver vi därför lämna en ensidig tilltro till ovanifrån kommande styrning och implementeringens tankekartor. Därför är en viktig utgångspunkt i denna utredning att det är rektor som tillsammans med sina medarbetare som har frihet att forma sin inre organisation och hitta vägar i sitt arbete med att utveckla undervisningen. Här är tillit ett nyckelbegrepp som behöver genomsyra relationen mellan förvaltning och skola.

Den betyder dock inte att skolutveckling ska ses som en renodlad ”bottom up strategi”. Här avtecknar sig huvudmannens ansvar att bland annat skapa likvärdiga organisatoriska förutsättningar för sina skolor. En viktig utgångspunkt är att grundskoleförvaltningen i sin strävan att skapa likvärdiga organisatoriska förutsättningar avseende skolenhetsstrukturen så långt det är möjligt söker stöd för sådana inriktningar utifrån vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Låt oss därför titta på forskningsläget.

3.2 Forskningsläget

3.2.1 Skolenhetsstorlek

Tidigare forskning som studerat effekter av skolstorlek och antal elever per årskurs har funnit blandade resultat – i vissa fall tycks skolstorlek inte vara av betydelse (Beuchert m.fl. 2016, jmf SOU 2019:40 Bilaga 7 till långtidsutredningen 2019, Fowler 1992) medan det i andra fall har stor betydelse. Framför allt är det forskning från USA, om skolstorlek på gymnasienivå, som visar att stora skolor tenderar att skapa en sämre arbetsmiljö för elever, medan mindre skolor skapar trygghet och bättre kontakter mellan elever och lärare. Elever som går i små gymnasieskolor uppvisar också bättre skolresultat i förhållande till jämförbara elever i större skolor (Bloom och Unterman 2014).

Utbildningsforskaren John Hattie har i sin metastudie *Visible Learning* sammanställt och analyserat forskning om vad som påverkar elevernas studieresultat. I denna studie, som är världens största i sitt slag, har effekter av olika påverkansfaktorer som har att göra med skolors sammansättning analyserats. I denna kategori finns skolstorlek som en faktor som bedömts ha stora effekter. Hattie finner den optimala skolstorleken till cirka 800 elever. Studien visar också att ju fler elever som kommer från hem med gynnsamma förutsättningar desto större är den optimala skolstorleken och omvänt. I detta sammanhang är det värt att nämna att det är amerikanska högstadieskolor som avses (Hattie 2009).

I svensk forskningsöversikt (Adolfsson 2014), som handlar om skolstorlek, förs det ett resonemang att det bör finnas både ett nedre golv och ett övre tak med avseende på vad som kan sägas utgöra en optimal skolstorlek. Som forskningen visar är det mycket som tyder på att den mindre skolan besitter vissa fördelar, inte minst när det handlar om elevernas sociala situation. Samtidigt går det att peka mot ett antal tänkbara pedagogiska dilemman som kan uppkomma om en skola är alltför liten. Var gränsen för detta golv respektive tak går är däremot svårt att säga i exakta tal. Det beror i stor utsträckning på det sammanhang som skolan verkar i och kanske i synnerhet på vilka elevgrupper men också vilka lärare som finns på den aktuella skolan (Adolfsson 2014). Vad som avses med ”små” respektive ”stora” skolor är dock beroende på var forskningen är genomförd. I USA, där mycket av den refererade forskningen är hämtad, har man generellt större skolenheter än i Sverige. Det är också svårt att diskutera skolstorlek och lärartäthet/behöriga lärare utan att problematisera skillnaderna i

förutsättningar för låg-, mellan- och högstadiet. På ett ämnesbaserat högstadium krävs det fler lärare för att täcka behovet av ämneskompetens.

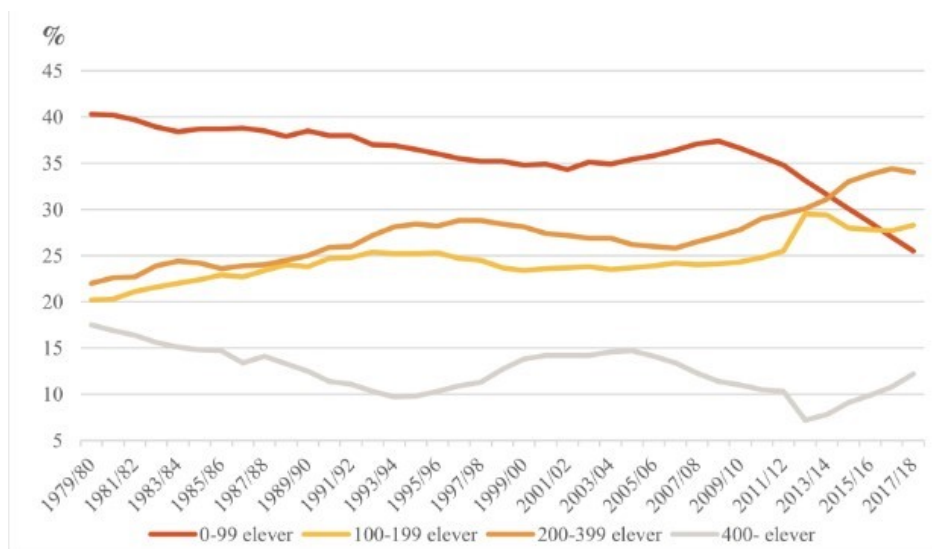
För att få en bättre förståelse för elevernas sociala situation, som många gånger förs fram som ett argument och fördel med mindre skolor, visar ett omfattande enkätmaterial från UGU undersökningen (Härnqvist 2000) att det inte finns några uppenbara skillnader i hur elever bedömer lärandemiljön mellan 1 – 9 skolor och renodlade högstadieskolor 7–9. Det finns heller inga skillnader beroende på skolornas storlek. Undersökningen omfattade 10 procent av eleverna i årskullen född 1987. Enkätfrågorna i denna undersökning berör koncentration under lektionerna, stress, behov av stöd, mobbning och i vilken grad de tycker om den skola de går på (se Holmlund och Böhlmark 2017).

Forskning kring mobbning och skolstorlek är inte entydig; vissa studier påvisar lika mycket mobbning i stora som i små skolor, dock verkar det som att mobbningen upptäcks tidigare i små skolor. Däremot har större skolor större beredskap att motverka och hantera mobbning. Lite äldre studier (från 80- och 90-talet) påvisar dock att mindre skolor generellt sett uppvisar en mindre omfattning av incidenter kopplade till elevers negativa sociala beteende.

Om det finns en viss osäkerhet kring storlekens betydelse för elevernas sociala situation verkar dock lokalerna utformning eller skolornas fysiska miljö spela än större roll. Rummens och byggnaders estetiska kvaliteter, proportioner, material, kulörer och ljussättning påverkar välbefinnande. Den fysiska miljön som elever i grundskolan möter är inte enbart en arbetsmiljö utan även en miljö där man som elev ska få utvecklas och socialiseras. Tyvärr visar en rad studier att den fysiska miljön på många skolor inte har sådan kvalitet att den tjänar det syftet. Forskare pekar på att inredningens kvalitet oftast är låg vilka knappast skulle accepteras på vuxnas arbetsplatser. Lärandemiljön behöver också kunna erbjuda rum för möten och umgänge med kamrater men också för avskildhet (Björklid 2005).

Om vi återvänder till frågan om skolstorlek och särskilt sätter fokus på kopplingen mellan skolstorlek och studieresultat i svenska förhållanden så publicerade SKL 2018 den första svenska studien om sambandet mellan studieresultat och skolstorlek. I denna studie framkommer att en stor andel av Sveriges grundskolor är små eller mycket små. Mer än en fjärdedel av skolorna har färre än 100 elever och fler än hälften av grundskolorna har färre än 200 elever. Att svenska skolor är små i en internationell jämförelse visar en jämförelse mellan de länder som ingår i TALIS undersökning. I denna undersökning framkommer att den typiska rektorn i TALIS länderna arbetar i skolor med 546 elever och 45 lärare i genomsnitt. Den typiska rektorn i Sverige arbetar i skolor med 374 elever och 35 lärare. Som framgår av diagrammet nedan har dock andelen mycket små skolor (0–99 elever) i Sverige minskat tydligt, medan andelen medelstora skolor (200–399 elever) ökat de senaste åren (SKL 2018).

Figur 3. Kohortindelade skolstorlekars andel av totalen, läsåren 1979/80–2017/18, vartannat år i skalaxeln. Källa: SCB och Skolverket.



I en tidigare studie från SKL framkommer det tydligt att de minsta kommunerna – invånarmässigt, också har de minsta klasserna och de minsta skolorna och omvänt. De största kommunerna har de största klasserna och de största skolorna. Ett samband finns också mellan kommunstorlek och skolstorlek: ju mindre kommun, desto färre elever per skolenhet och omvänt (SKL 2014).

När skolnedläggning, skolresultat och skolutveckling diskuteras, sägs ibland att ”små skolor presterar sämre än större”. Inte sällan förs även fram att stora skolor inte ser eleverna, att små skolor är trygga och att vissa typer av skolor, framför allt med hänvisning till storlek och ibland belägenhet, presterar bättre än andra. Det är utsagor värda att ta på allvar, men stämmer de verkligen utifrån svenska förhållanden? År 2014 skrev Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) rapporten *Klarar den lilla skolan de stora kraven?* i vilken det med breda penseldrag diskuterades fördelar respektive utmaningar med små skolor och vad en kommun behöver ta hänsyn till när den ser över sin skolstruktur.

I samband med den rapporten föddes idén hos SKL om att studera skolstorlek och dess eventuella påverkan på utbildningsresultaten för svenska grundskolor. SKL fortsatte därför studera sambandet mellan skolstorlek och studieresultaten i årskurs 9 (uttryckt i meritvärde, klarat kunskapskraven i alla ämnen respektive behörighet till gymnasiet - yrkesprogram) respektive i årskurs 6 (uttryckt som godkänt i engelska, matematik och svenska). De variablerna som kontrollerades för var vårdnadshavares utbildningsnivå, vårdnadshavares inkomst, vårdnadshavares eventuella behov av ekonomiskt bistånd, utländsk bakgrund/nyligen invandrad, kön, kommuntyp, andel lärare med pedagogisk högskoleexamen och huvudman (fristående/kommunal). SKLs studie visar i korthet att skolstorlek inte spelar någon roll annat än på meritvärdet i årskurs 9 där ”ett visst positivt samband kan ses”. De allra minsta skolorna presterar tydligt sämre än övriga, större skolor, men det finns en förklaring till det. Bland de allra minsta skolorna är de så kallade resursskolorna överrepresenterade och

förklarar därför avvikelserna nedåt i resultat. Men även efter detta kvarstår ett visst samband på meritvärdet (SKL 2018).

Vi kan således konstatera att det inte finns något enhetlig vetenskaplig grund att stå på när det gäller skolstorlekens betydelse för studieresultat i Sverige. Hur stor bör en skolenhet vara? Den frågan förblir därför till viss del obesvarad utifrån svenska förhållanden. Däremot kan ett antal antaganden göras om att skolstorlek rimligen har betydelse med avseende på framförallt kompetensförsörjning, kollegialt lärande och ekonomiska förutsättningar. Holmlund & Böhlmark (2017) för ett resonemang som också ansluter till ett sådant antagande och menar att det finns aspekter i skolans organisation att ta hänsyn till. De menar att elevkullarnas storlek inom skolor har betydelse för huruvida skolans resurser används på ett effektivt sätt. Skolor med få elever kan ha svårt att erbjuda heltidstjänster inom de ämneskombinationer som är vanliga bland lärare, vilket kan leda till att lärare undervisar i ämnen där de saknar behörighet. Det finns helt enkelt för få klasser för att fylla ut en lärartjänst. Mer allmänt så kan man argumentera för att det finns positiva skalfördelar av att samla många elever i samma skola, som då kan utnyttja de fasta resurser som en skola har på ett mer effektivt sätt (Holmlund & Böhlmark 2017 IFAU).

Större skolenheter gör att den enskilda eleven kan erbjudas fler val och att lokalerna därför kan nyttjas bättre. Detta bidrar till att man kan öka personaltätheten eftersom kringkostnaderna blir mindre och elevkostnaden kan bli mer likvärdig. Större skolenheter kan bidra till att resurserna blir mer kostnadseffektiva och kommer fler elever tillgodo. Det är också rimligt att anta att personalen på större skolenheter i större utsträckning får möjlighet till kollegialt lärande, samarbete och naturliga mötesplatser för att diskutera ämnesdidaktik utan särskild organisation eller transporter. Fler och bredare kompetenser hos personalen ger ökade möjligheter till heltid och kollegor med samma ämnesbehörighet. Nya och utbildade lärare kan få stöd av en erfaren kollega vid planering, bedömning och vardagsarbete.

I sin forskningsöversikt över faktorer som påverkar resultaten i skolor för även Lakomaa (2017) fram argument för att stora skolor ger påtagliga stordriftsfördelar såsom att större skolor lättare kan arbeta med medbedömning och annan kvalitetssäkrande verksamhet, och är mindre beroende av enskilda lärares prestationer. De kan även lättare täcka upp för lärare som av någon anledning är frånvarande. Större skolor kan också sprida ut kostnaden för gemensamma verksamheter och ha råd med administrativt stöd vilket avlastar lärare och rektorer.

SKL uttrycker sig på följande sätt vad avser kompetensförsörjning och skolutveckling:

"I ljuset av den demografiska utvecklingen är just kompetensförsörjningen en utmaning i hela landet. Jag möter kommuner som beskriver att det är svårare att rekrytera lärare till de riktigt små skolorna jämfört med de större där lärarna har flera kollegor för samarbete och utveckling inom till exempel sina ämnen. Skolstrukturen och möjligheter till samarbeten mellan skolor och

kanske även mellan kommuner, kommer därför att vara en angelägen fråga för de flesta huvudmän, stora som små, framöver”(SKL 2018)

I utredningen Likvärdiga förutsättningar - Översyn av den kommunala utjämningen (SOU 2011:39) görs antagandet att en optimal skolstorlek ur ett ekonomiskt perspektiv för årskurs 1–5 skulle vara 200 elever och att merkostnader uppstår vid ett elevantal under 100. Motsvarande uppgift för årskurs 6–9 skulle vara 400 respektive 150 elever. Ur ett organisatoriskt och pedagogiskt perspektiv förekommer ibland uppgifter om att en viss skolstorlek behövs för att säkerställa tillräckliga resurser för elevhälsa och andra kringresurser samt för att kunna organisera verksamheten effektivt. Hur stor behöver en skolenhet utifrån ett sådant antagande i så fall vara? Här förefaller det dock inte det finnas något vetenskapligt stöd.

3.2.2 Årskurssammansättning

Forskningen visar att skolbyten kan ha negativa konsekvenser för elevers skolresultat och att högstadieelever påverkas särskilt negativt av det avbrott som uppstår i samband med ett skolbyte (Hanushek m.fl., 2004; Rockoff och Lockwood, 2010; Steinberg m. fl., 2011). På individnivå kan dock enskilda elevers byte av skolenhet medföra positiva effekter.

Den nya läroplanen för grundskolan som introducerades 1994 (Lpo 94) avskaffade den tidigare strikta indelningen i låg-, mellan- och högstadium. Som en följd av detta kom många skolor med årskurs 1–6 att byggas ut med årskurserna 7–9. Elever som tidigare skulle ha flyttat till en högstadieskola kunde efter omorganisationen gå hela grundskolan i samma skolenhet. Mot bakgrund av forskningsresultaten om skolbytens negativa inverkan på elevers skolresultat framstår därför denna uppbyggnad av 1–9 skolor kunna bidra till en förbättring av skolresultaten. Men vad blev effekterna?

Holmlund & Böhlmark (2017) har studerat effekterna av denna organisationsförändring på elevers kort- och långsiktiga utbildningsresultat. De finner att elever som bodde i bostadsområden som omfattades av övergången till 1–9-skolor kom att gå i högstadiet i mindre skolor närmare hemmet, jämfört med elever i bostadsområden som inte omfattades. Dessa elever gick i stora högstadieskolor och möter där elever från ett större upptagningsområde och dessa skolor har därmed potentiellt en socioekonomiskt mer blandad kamratgrupp. Organisationsförändringen innebar också att elevernas lärare i 1–9 skolorna i lägre utsträckning var behöriga, eftersom de utbyggda skolorna till en början inte lyckades fylla alla lärartjänster med behörig personal. Studien finner dock inga effekter på elevernas utbildningsresultat. En kompletterande analys av enkätmaterial visar att elever inte upplever några större skillnader när det gäller skolmiljö mellan 1–9-skolor och renodlade högstadieskolor (Holmlund & Böhlmark 2017).

Utredningen har sökt efter aktuell forskning kring årskursindelning och har funnit ovanstående studier. Slutsatsen är att forskningen kring detta område är relativt begränsad och därför blir den beprövade erfarenheten kring skolors

olika årsindelningen särskilt viktig för utredningen att ta del av och som redovisas nedan.

3.2.3 Skolformer

Sverige är ett av de få länder som har en särskild skolform för elever som bedöms inte kunna nå kunskapsmålen på grund av en intellektuell funktionsnedsättning, därför finns det också ganska lite internationell forskning att referera till. Till skillnad från många andra länder har Sverige valt att behålla grundsärskola som egen skolform, ofta med egen rektor. I exempelvis Norge följer alla elever samma läroplan och elever är integrerade i den vanliga grundskolan. Även i Sverige finns, om vårdnadshavaren så önskar, möjlighet att särskoleelever är integrerade i den ordinarie grundskolan. Cirka 20 procent av eleverna inom grundsärskolan får, sedan möjligheten infördes på försök 1996, i olika hög grad sin undervisning som integrerade elever i en grundskola. Därav följer att det i en utredning från 1998 (SOU 1998:66, sid 15) skrevs att ”Varje lärare, oberoende av skolform, bör ha en god generell kunskap om funktionshinder och de konsekvenser de kan få i skolsituationen.” Förutom kunskap om funktionsnedsättnings påverkan på lärande kan där integration sker behov finnas av kompetensutveckling kring grundsärskolans kursplaner, riktat till såväl rektorer som lärare (Skolinspektionen, 2016).

En nackdel med att tala i termer av integrering är att det ofta kommer att handla om en fysisk integrering där grundsärskola placeras i en grundskola, vilket gör att begreppet integrering ger en uppdelning mellan ”vi” och ”dem” (Nilholm & Göransson, 2013). Lokalenheter och fysisk integrering är endast delaspakar av vad som möjliggör inkludering. Grundskolor med särskoleintegrerade elever behöver definiera vad de avser med integrering och inkludering, och utifrån de definitionerna tar ställning till vilka processer som behöver utvecklas (Nilholm, 2006). Att lägga fokus på att bara fysiskt integrera grundsärskola i grundskola kan, trots att avsikten kan vara en annan, leda till att de inkluderande eleverna blir mer segregerade och inte ses som en naturlig del av gruppen.

Relevant för en utredning om skolenheter är hur situationen ser ut för de elever som bedöms inte kunna nå målen på grund av intellektuellt funktionshinder. Det är relaterat till hur undervisningen och skolorganisationen i den reguljära skolan är utformad. Andelen elever som bedöms vara i behov av särskola varierar mellan kommuner. Göteborg har till exempel en förhållandevis hög andel elever som man bedömer behöver gå i särskolan. Andelen ligger över riksgenomsnittet. (Skolverket 2020).

Traditionellt har omsorg varit i centrum för särskolans verksamhet. Skolinspektionen (2019) menar att undervisningen i en del särskoleklasser inte är tillräckligt intellektuellt stimulerande. Skolinspektionen genomför fram till våren 2020 en granskning av kunskapsutmaningarna i grundsärskolan. När särskolans kunskapsuppdrag är i fokus minskar skillnaderna mellan skolformerna och kontakt och samverkan mellan dem kan vara till ömsesidig nytta. För särskoleintegrerade elever ger gemensam lokalisering möjligheter till rumslig inkludering och flexibla lösningar kring delar av undervisningen. Detta

kan vara särskilt viktigt för alla de elever som finns i utvecklingsstörningens gränsland.

Särskolor är ofta mindre och i ämnesdidaktiska frågor kan det vara givande för kollegial samverkan och kompetensutveckling med ett större sammanhang. Samverkan mellan lärare i de olika skolformerna underlättas av lokalintegrering, vilket inte minst är viktigt för särskoleintegrerade elever. Det ger ökade möjligheter att skapa forum för undervisande lärare att samverka kring exempelvis allt mer liknande kunskapskrav, bedömning, planeringsarbete, digital kompetens eller elevhälsoarbete. Huvudmannens och rektorns ansvar för att ge lärare förutsättningar att bedriva en god utbildning för integrerade elever kan underlättas vid ökad lokalintegrering.

Det är avgörande för ickediskriminering och social inkludering att tillförsäkra människor med funktionshinder delaktighet och jämlikhet. Det sociala livet i skolan är viktigt för personlig utveckling och för demokratisk fostran till aktiva medborgare. Det är en öppen fråga vilken skolform som härvidlag blir bäst för olika individer, där särskoleelever inte är en enhetlig grupp. Organisatoriskt blir därför möjlighet till lokalintegrering av skolformerna grundskola och grundsärskola viktigt, då det möjliggör flexibilitet i anpassningar efter behov. I fritidsverksamhet finns stora möjligheter till integration och inkludering när grundskola och grundsärskola närmar sig varandra.

Grundsärskolans och grundskolans demokratiska uppdrag underlättas av samverkan mellan skolformerna. Lärmiljön kan då i flera avseenden bli gemensam. Rätt hanterat blir ökad samverkan gynnsamt för den sociala hållbarheten, då särskoleelever blir vana med skolelever, och vice versa. UNESCO menar att ordinarie skolor med inriktning mot inkludering är det effektivaste sättet att bekämpa diskriminerande attityder, att skapa en välkomnande närmiljö, att bygga upp ett integrerat samhälle och att åstadkomma skolundervisning för alla (Salamancadeklarationen, 2006, artikel 2).

Grundsärskolan som skolform kommer troligt att finnas kvar under lång tid framöver. Även om särskolan är en egen skolform finns det ur lokalhetsperspektiv många potentiella fördelar med att den är lokalintegrerad, det vill säga rumsligt placerad i direkt anslutning till ordinarie skolenhet. Uppdelning av lokaler för grundsärskola och grundskola kan försvåra både inkludering och helhetstänkande. Specialisering kan leda till avsaknad av en helhetssyn på individens behov (Khammo, 2017). Samverkan är nödvändig för att kunna möta alla elevers komplexa behov.

Lokalintegrering är i sig inte tillräckligt, men kan vara en viktig förutsättning när inkluderande lösningar eftersträvas såväl didaktiskt som socialt. Nyttan av organisatorisk och pedagogisk närhet mellan skolformerna grundskola och grundsärskola är ömsesidig. Inte minst kan särskolan och den kompetens som finns där även vara värdefull i den ordinarie verksamhetens arbete att skapa en tillgänglig lärmiljö, såväl socialt som pedagogiskt och fysiskt.

I organisation och ledarskap behöver staden hålla i ett perspektiv där inkludering eftersträvas i såväl erbjuden utbildning som undervisning. En sådan strävan ligger i linje med konventioner som Sverige skrivit under. Det handlar om FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (SÖ 2009:26), om Salamancadeklarationen (2006) och om Konventionen om barnets rättigheter (UNICEF 1989).

3.2.4 Skolledningens betydelse

Faktorer på skolnivå påverkar elevernas studieresultat mer än elevernas socioekonomiska ställning eller hembakgrund (Mulford & Silins, 2003). Lärare, skolan och rektor har alltså, oberoende de socioekonomiska förutsättningarna, möjlighet att positivt påverka elevernas studieresultat (Ekholm et al., 2000), men störst betydelse har undervisningen och samspelet mellan elev och lärare. Näst störst betydelse har rektors ledarskap. Rektors ledarskap betyder vanligtvis mest i skolor i utsatta områden (Leithwood et al. 2004).

Skolledarskap, inklusive fördelat sådant, ska bedömas utifrån hur de påverkar elevernas lärande. Studierna av ledarskapseffekter på elevernas lärande visar att ett visst mått av fördelat ledarskap påverkar elevresultaten positivt. Leithwood och Day (2008) har undersökt karaktären hos och effekterna av det de kallar för transformativt ledarskap. Det bidrar till att lyfta skolorna från första ordningens ytliga förändringar till andra ordningens djupare transformationer som förändrar undervisningens utformning. Det uppnås genom att ha gemensamma mål, ge organisationens medlemmar möjlighet att ta beslut, utveckla och upprätthålla en samarbetskultur, främja fortbildningsprocesser och låta medarbetarna vara delaktiga i gemensamma strategier för problemlösning. (Hargraves & Fink, 2008). Elevresultaten visar sig bli bättre när ledarskapet är fördelat på hela skolan och lärarna har inflytande inom de områden som är viktiga för dem. Det fördelade ledarskapet kan vara mindre användbart på skolor där kunskapsbasen är svag med hög andel obehöriga i kollegiet. Där kan effekten bli sammanlagd okunnighet och fördomsfullhet, inte delad kunskap och professionalism. Dysfunktionella skolor med stor oordning kan behöva en tydlig styrning för att etablera en atmosfär av trygghet och säkerhet innan ett delat beslutsfattande kan växa fram (Larsson & Löwstedt, 2018; Barber & Mourshed, 2007)

Forskningen pekar inte ut någon särskild typ av ledarskap som är det bästa, möjligen är det så kallat "situationsanpassat ledarskap", som för närvarande är det som de flesta förespråkar (Hershey & Blanchard, 2000). Dock är man enig om att det är skolledaren som skapar förutsättningar för skolans utveckling och förändring (Larsson & Löwstedt, 2014). Om utveckling ska ske är en viktig förutsättning att skolan tillämpar så kallat organisatoriskt lärande, vilket innebär att det finns en beredskap för att ta tillvara och sprida lärarnas erfarenheter och kompetens (ibid). Tidigare forskning visar att lärare som upplever sig arbeta på skolor med större inslag av lärande organisation trivs bättre, upplever sig ha större påverkansmöjligheter, samt anser att de har ett mer meningsfullt arbete än lärare som arbetar på skolor med mer blygsam tillämpning av lärande organisationsperspektiv (Scherp, 2002).

Betydelsen av att den enskilde läraren betraktar sig själv som en del av en sammanhållen organisation är också stor. Först när "organisationsidentiteten" (vad som är vi och vad som skiljer oss från andra) är knuten till en gemensam bärande idé om vad som kännetecknar god undervisning, är det meningsfullt att skapa ett gemensamt lärande. När hela organisationen uppfattas som ett lag med en gemensam grundsyn främjas synen på de andra lärarnas kompetens som en resurs för det egna individuella lärandet. Förekomsten av en gemensam vision på skolan förefaller ha en positiv inverkan på hur lärare upplever sin arbetssituation på den egna skolan. Såväl trivsel som förtroende för skolledningen och möjligheterna att påverka de frågor man anser vara viktiga upplevs större av de lärare som anger att skolan har en gemensam vision jämfört med de lärare som anser att man inte har en vision på skolan (ibid). Skolan behöver "utvecklas till en lärande organisation där rektorers och lärares pedagogiska ledning står i fokus och koncentreras på skolornas huvudprocess – elevernas lärande" (Jarl, Blossing & Andersson, 2017).

Framgångsrika skolor kännetecknas av målinriktad ledning, kollektiv organisering av ledningen, målinriktad ledning på förvaltningsnivå, samarbete med fokus på undervisning, höga förväntningar på eleverna, kartläggning och uppföljning av elevernas kunskaper, anpassning av undervisningen och lärarledarskap i klassrummet. Motsatsen kännetecknas av: frekvent förändrad ledning, implementeringsinriktad förvaltning/styrelse, individuellt, alternativt självgrupperat lärararbete, fokus på annat än resultatutveckling och uppfattningen att skolans resultat är avhängigt eleverna (Jarl m.fl., 2017; Fullan, 2015).

Forskningen visar också att om en förändring och utveckling ska ske i positiv riktning, krävs att den centrala förvaltningen har samma uppfattning om undervisningens mål som skolan. Förvaltningsnivån får inte vara för pådrivande, utan det mest framgångsrika sättet att driva utvecklingen är att investera i "internal accountability" (Fullan, 2015. sid 35), det vill säga att skolor och rektorer ges frihet under ansvar och att förvaltningsorganisationen har tålamod med utvecklingstakten. Den största faran för att en utveckling ska avstanna är om ledarskapet saknar kontinuitet (Morshed m.fl., 2011) och när rektorer inte stannar kvar på sina skolenheter (Skolinspektionen, 2019). Sherp (2002) pekar också på vikten av att en och samma kunskapssyn präglar alla nivåer hos en huvudman. I annat fall kommer förvaltningens kultur att slå ut den kultur som skolledaren försöker skapa på sin enhet.

3.2.5 Rektorsrollen

Skolinspektionens rapport (2019) om rektorsbyten visar att upprepade rektorsbyten kan försämra elevernas möjligheter att nå målen och att skolor med negativ resultatutveckling ofta har täta rektorsbyten. Det överensstämmer väl med det forskningen visar, nämligen att långsiktighet, fokus och systematik är viktiga framgångsfaktorer.

Den största skillnaden mellan den svenska och den genomsnittliga TALIS rektorn visar att svenska rektorer lägger mest tid av alla länder (51 procent) på

administration tillsammans med Nederländerna (54 procent). Svenska rektorer rapporterar att de lägger mindre tid än TALIS-genomsnittet på pedagogiskt ledarskap.

Svenska rektorer uppger generellt i lägre grad att de delar ansvar med någon annan på alla områden jämfört med TALIS-genomsnittet, utom vid lönesättning. Det är särskilt få rektorer som rapporterar att de delar ansvar med någon annan i beslut om riktlinjer kring disciplinåtgärder och antagning av elever till skolenheten. Skolinspektionens granskning av rektorsbyten visar att ett ”team-tänk” kring skolledning ofta saknas. De flesta huvudmän har inte beskrivit att det skulle finnas ett strukturerat arbete för att minska organisatorisk sårbarhet när rektor byter tjänst. Hos 6 av de 20 huvudmän som uppgett att de analyserat konsekvenser av rektorsbyten finns dock ett uttalat ”team-tänkande” kring ledningen av skolan, där roller och mandat är tydligt formulerade. Proaktiva huvudmän betonar också vikten av att ha god kvalitet på skoladministratörsrollen då den funktionen kan ge mycket stöd och avlastning i vardagsfrågor till rektorn (Skolinspektionen 2019).

Rektorer blir sällan tillfrågade om vilket stöd de behöver. Få rektorer uppger att någon frågat dem om vilken typ av centrala stödfunktioner de skulle behöva tillgång till (exempelvis i frågor som rör HR, ekonomi, lokaler). Flera rektorer berättar också att även om de erbjuds tillgång till vissa typer av centralt stöd så är det inte det stöd som de har behov av. En rektor ger som exempel att det finns bra stöd att få i HR- och ekonomifrågor, men den rektorn saknar stöd i att bygga upp en fungerande elevhälsa. En annan rektor berättar att det enda stöd hen behöver är för att hantera anmälningar till Skolinspektionen, men där finns inget stöd att få från förvaltningsnivån. Ytterligare en annan rektor säger att hen vet att det ska finnas stöd att få från förvaltningsnivån, men upplever trots det inget stöd i viktiga frågor. I flera fall uppger även intervjuade rektorer att de inte känner till det stöd som finns att hämta från förvaltningsnivå i till exempel svåra rehab-ärenden eller stöd att analysera skolans måluppfyllelse (Skolinspektionen 2019).

Alla huvudmän i granskningen som genomför analys av vad som sker vid rektorsbyten har även ett uttalat ”team-tänk” kring ledningen av skolan. I dessa fall har huvudmannen styrt upp skolans ledning så att den består av flera olika kompetenser. Det krävs dock mer än bara en löst sammansatt grupp av människor med olika kompetenser för att arbetet ska utvecklas till ett riktigt lagarbete som kan bidra till kontinuitet på en skola. Rutiner och handlingsplaner kan arbetas fram, men tappas lätt bort om inte det finns strukturer som säkerställer att de hålls aktuella. Kunskapen om hur skolans verksamhet bedrivs bäddas in i organisationens rutiner, processer, utrustning, strukturer, kulturer och normer och dessa tillsammans kan sägas utgöra skolans organisatoriska minne (Skolinspektionen 2019).

På sektornivå har skolor en lägre andel stabspersonal än andra verksamheter av motsvarande storlek. Samtidigt beskriver många lärare de ökande kraven på administration som ligger på dem. En hypotes är att skolor inte har ett lägre behov av stödfunktioner än andra tjänsteföretag men att dessa uppgifter istället utförs av lärare (Lakomaa 2017).

Det krävs därför en nära samverkan mellan olika nivåer i skolans styrning, både vad gäller relationer och strukturer. Även om rektor enligt skollagen beslutar om sin inre organisation så bör huvudmannen arbeta för att det finns en struktur för kunskapsöverföring, ett organisatoriskt minne, ett tydligt uttalat ramverk som en ny rektor kan ta avstamp i för fortsatta utvecklingsinsatser. Med till exempel transparenta digitala system där både skolpersonal, rektor och tjänstemän kan ta del av samma information (till exempel måluppfyllelse, handlingsplaner, systematiskt kvalitetsarbete) underlättas överföringen av viktig information. Men sammanställningar har inget värde som beslutsunderlag om de inte kvalitetssäkras. Huvudmannen bör säkerställa att styrkedjan från lärare till huvudmannanivån kvalitetssäkras, att det finns inbyggda rutiner som undersöker om beslutsunderlaget är rimligt. I de fall skolorna har många rektorsbyten på kort tid, hög personalomsättning och svagt organisatoriskt minne men ändå hög måluppfyllelse bör huvudmannen fråga sig om det är ett rimligt resultat under de förutsättningarna. Det är dock viktigt att ha i minnet att det även kan finnas liknande brister i andra skolor, till exempel där rektors analyser av betygs- och provresultat har brister.

Skolinspektionens granskning visar även att skoladministratören kan vara den som bär stora delar av skolans organisatoriska minne. Då huvudmannen är ytterst ansvarig för skolverksamheten bör denne följa upp att skolorna vårdar och utvecklar detta organisatoriska minne. Skolan är en föränderlig organisation och för att ett organisatoriskt minne ska vara funktionellt i en utvecklingsorganisation behöver det även vara dynamiskt och öppet för förändringar.

Hos proaktiva huvudmän finns exempel på tjänstemän på förvaltningsnivå samt representanter på nämndsnivå som uppger att de arbetar medvetet för att avlasta rektor i chefsadministrativa frågor. Det handlar till exempel om att rektor har tillgång till en proaktiv HR-avdelning i alla personalfrågor, stöd i fastighetsfrågor och ekonomistöd för budgetfrågor. I dessa verksamheter har verksamhetschefen planerat in regelbundna avstämningar med rektor för att säkerställa att rätt stöd tillhandahålls och för att coacha rektor i skolutvecklingsfrågor. Vanligen ingår rektor också i nätverk med andra rektorer, vilket uppfattas som ett viktigt stöd och som ett forum för huvudmannen att skapa samsyn, till exempel kring det systematiska kvalitetsarbetet. Genom att chefsadministrativa frågor genomförs av annan personal kan rektor ha fokus på rektorsuppdragets kärna och det gynnar elevernas måluppfyllelse.

3.2.6 Rektors friutrymme

Den grundläggande idén om rektors ledningsansvar i skollagen (2010) är att ge rektor större frihet att organisera och driva verksamheten enligt lokala förutsättningar och behov. Skollagen är tydlig med att det är rektor som ska leda och samordna det pedagogiska arbetet samt besluta om sin enhets inre organisation. Forskarna är överens om att det finns ett friutrymme, och att det till och med är ganska stort. Men det upplevs inte alltid så av rektorerna själva. En förklaring kan vara att staten på senare år påverkat arbetssituationen genom

till exempel olika insatser kring kompetensutveckling och att det kan bero på att rektorer har större friutrymme i vissa kommuner än i andra. Visserligen är det lagar och regler som anger vilka uppgifter en skolledare har, men i realiteten görs lokala tolkningar och begränsningar av styrdokumentet. Är man till exempel skolledare hos en huvudman som inte har så mycket egna mål och anvisningar så har man större friutrymme än hos en huvudman som har det (Jarl, 2019). Frågor om rektors rätt att anställa biträdande rektorer och andra chefer i ledningsorganisationen eller rektors rätt att styra över personalens fortbildning tolkas olika beroende på huvudmannens tolkningar av skollagen.

Björks avhandling (2013) visar att chefer som arbetar i organisationer med tydlig styrning måste handskas med arbetsuppgifter som upplevs som orimliga och onödiga, och att de gör det i högre grad än kollegor i organisationer med tydlig styrning.

För att stödja och skapa förutsättningar för rektors pedagogiska ledarskap behöver samspelet, ledningen och styrningen utvecklas inom hela styrkedjan. Ett samtal som har det nationella uppdraget som utgångspunkt och som bygger på en tydlig målbild och god kunskap om utmaningarna i relation till uppdraget. Ett problem är att samtalet som förs idag mellan nivåerna i många fall är otydligt och leder inte dialogen fram till en gemensam strategi för hur de nationella målen ska uppnås på den enskilda skolenheten. Dialogen och kommunikationen har även betydelse för att skapa förtroende och tillit när såväl politik som profession möts på olika nivåer (Nihlfors, & Johansson, 2013).

I TALIS (2018) har rektorerna i Sverige angett ekonomistyrning, att ge användbar återkoppling och användning av data för att förbättra kvaliteten på skolenheten som områden med kompetensutvecklingsbehov. De svenska rektorerna har uppgett ett mindre behov av kompetensutveckling än genomsnittet för rektorer i OECD-länderna. Även i denna rapport fastslås att en alltför stor omsättning av rektorer medför en bristande kontinuitet i det pedagogiska ledarskapet och att det därmed försvårar det systematiska kvalitetsarbetet.

Rektorer tillfrågades i TALIS om deras självbestämmanderätt och sitt ansvar på olika beslutsområden kontra vad som bestäms lokalt eller på nationell nivå. Även om det finns skillnader mellan länderna, så framhåller forskning att det finns en tendens att skolornas självstyre ökar. Det finns vissa belägg för att skolors ökande autonomi gynnar elevers lärande, dock varierar detta mellan länder och skolsystem. Det verkar spela roll vilka beslut som fattas på skolnivå. Vissa studier pekar på vikten av att skolor får fatta beslut kopplade till kursplaneinnehåll eller bedömning/betygsättning, andra visar på möjliga fördelar när det gäller decentraliserade beslut om personal- och utvecklingsfrågor. Självstyre kan ge ytterligare ökade utvecklingsmöjligheter för rektorer om deras beslut backas upp och om deras ansvar är väldefinierat.

Sverige uppvisar hög skolautonomi jämfört med många andra länder, när det gäller rektorers befogenhet att anställa lärare, besluta om budgetfrågor, lärares lönepåslag, ordningsregler, antagning av elever till skolenheten och val av

läromedel. En mindre andel av de svenska rektorerna jämfört med TALIS genomsnittet anger att de delar ansvar när beslut tas.

I sin avhandling om rektorers pedagogiska ledarskap har Ståhlkrantz (2019) utforskat skolans styrning och ledning och hur rektors roll som pedagogisk ledare beskrivits i offentliga utbildningspolitiska policytexter från 1950-talet fram till år 2011. Hennes resultat visar ett tydligt mönster – synen på rektors ledarskap är nära länkad till förändringar i skolpolitiken. Rektors roll blir ett verktyg för staten när en ny reform ska implementeras. Det går därför inte att säkert säga vad det innebär att vara en bra pedagogisk ledare eftersom det är föränderligt och dessutom tolkas olika.

3.2.7 Vad kan skola lära om organisationsforskning?

Skolans organisation kan beskrivas med utgångspunkt i klassisk organisationsteori. Organisationsforskaren Henry Mintzberg (2017) menar till exempel att det har blivit norm att styra på långt avstånd från kärnverksamheten, t.ex. från centrala stabsfunktioner, med tonvikt på kontroll och med hjälp av en uppsjö av olika styrsignaler. Mintzberg (2000) gör en uppdelning av en organisation i fem olika, men sammankopplade, delar som till många delar liknar vår nuvarande organisationsmodell; överst finns en strategisk ledning, därefter mellanchefer och under dem den operativa kärnan. Utanpå det kommer dels en stödjande teknostruktur eller stab och dessutom stöd och serviceenheter. Den operativa kärnan (som i vårt fall skulle utgöras av lärarna) är den del som gör det arbete som organisationen har till uppgift att utföra för att nå de överordnade målen.

I en studie av vad som kännetecknar framgångsrika organisationer (Preera, 2017) visar resultaten från intervjuer och enkäter till 250 chefer från olika branscher, att mer än nittio procent av cheferna i högpresterande organisationer upplever att deras organisationer kännetecknas av öppenhet, tillit och uppriktig dialog. I lågpresterande organisationer upplever endast fyra av tio chefer detsamma. Organisationskulturen är ett kraftfullt styrmedel som ställer krav på ledaren; rätt förhållningssätt, attityder och beteenden är avgörande för strategirealisering och skapar effektivitetsvinster och engagemang, enligt de intervjuade cheferna. Undersökningen visar också att det är viktigt med ett ledarskap som både utmanar och ger stöd till varje medarbetare. Ledare ska inte bara vara tydliga i sitt chefskap utan också agera som mentorer för sina anställda. Strategierna ska bygga på medskapande och omsättas i beteenden för att skapa resultat. Det innebär för skolans del att mål och strategier behöver bli en naturlig del i vardagen genom medskapande, konkretisering och medveten kommunikation. En grundläggande förutsättning blir därför att varje chef har så många anställda att de ges möjlighet att möta alla medarbetare i detta arbete.

När det gäller hur stora grupperna ska vara (dvs. hur många personer som ska rapportera till varje chef) ger Mintzberg (2000) två mått som är avgörande; dels hur hög grad av standardisering organisationen har (dvs. gemensamma mått på prestation). Ju högre grad av standardisering, desto större kan arbetsgruppen bli. Det andra måttet är till vilken grad organisationen förlitar sig på ömsesidig

anpassning (eftersom komplexa arbetsuppgifter beror på varandra). Ju mindre övervakning (och därmed mer anpassning) desto mindre kan arbetsgruppen bli. Eftersom en lärares komplexa arbetsuppgifter är svåra att övervaka framkallar de med nödvändighet en ökning av ömsesidig anpassning – lärare och rektorer måste ha en tät kommunikation för att arbetet ska fungera. Mintzberg (2000; 2017) betonar också medarbetarperspektivet och vikten av lärande i organisationer och han varnar för försök att styra och planera verksamheter alltför detaljerat.

Ytterligare ett exempel på inflytelserik organisationsteori är Bolman & Deals forskning om organisation och ledarskap (1984). Bolman & Deal strävar efter att integrera de främsta organisationsteoritraktionerna inom området och då mest ur deras praktiska konsekvenser. Författarna betonar att chefer måste kunna perspektivväxla, det vill säga se på skillnader och likheter på olika typer av organisationer. Cheferna ska helst kunna växla mellan fyra olika perspektiv för att bättre förstå sin organisation och sitt ledarskap. De fyra perspektiven är:

- Strukturella perspektivet - detta perspektiv beskriver den avgörande roll som den sociala arkitekturen och organisationsdesignen har i en organisation.
- HR-perspektivet - detta perspektiv beskrivs som: ”hur de egenskaper som utmärker organisationer och människor formar förhållandet dem emellan”. En stor del i effektiviteten i en organisation beror på samspel mellan individer och grupper. Detta samspel och förståelsen för individernas och gruppernas sociala kompetens är viktigt att känna till.
- Politiska perspektivet - det politiska perspektivet beskriver den process som det innebär att fatta beslut och fördela resurser. Denna fördelning och beslutsfattande ska ses på ett plan där det råder motstridiga intressen och är knappt om resurser.
- Symboliska perspektivet - det symboliska perspektivet handlar om hur människor förhåller sig till mening, övertygelse och tro.

Ambitionen att driva skolutveckling strandar ofta på att aktuella strukturer, med inbyggda och traditionstyngda lösningar som t.ex. veckoscheman, möblering och lektionslängd skapar förhållanden som omöjliggör utvecklingsarbete (Ellström & Davidsson, 2001). Det visar sig också att olika enheter kan ha olika resultat, trots att de yttre förutsättningarna är förhållandevis lika. Orsakerna till detta står oftast att finna i den enskilda skolenhetens kultur och sätt att organisera verksamheten (Jarl, Blossing & Andersson, 2017). Här anses ”tillit” vara en nyckelkomponent. En enhet med hög tillit mellan medarbetare och chef får oftast en hög grad av tillfredsställelse, engagemang och lojalitet (Bryk & Schneider, 1996). Skolors framgång måste alltså ses i ljuset av den kontext som skolan verkar i, istället för att bara se på de olika ingredienserna som skolans verksamhet består av. Tillit inom en organisation handlar om tillit mellan individer. Forskningen om tillit menar att tillit skapas genom att organisationen utvärderar sina medarbetares trovärdighet. Värt att notera är att även det omvända gäller; bristande ledarskap är en bidragande orsak till en skolas negativa trend. Det mest väsentliga är att en organisation måste förstås med ett helhetsperspektiv med tyngdpunkt på ett strukturellt perspektiv.

Ett sätt att säkerställa att organisationen av skolverksamheten stödjer elevernas och lärarnas möjligheter att utföra sitt arbete med hög kvalitet är att betrakta sin organisation som en uppdelning i en arbets- och en utvecklingsorganisation (Scherp, 2007). Arbetsorganisationen är den grundläggande strukturen, med till exempel schema, tjänstefördelning och allt annat som utgör förutsättningar för det pedagogiska vardagsarbetet. Om en skola dessutom har en väl fungerande utvecklingsorganisation ges det möjligheter att på sikt uppnå en högre kvalitet. I en väl fungerande utvecklingsorganisation ser medarbetarna problem som en möjlighet att utvecklas, misslyckanden är tillåtna och lärdomar från den vardagliga praktiken tas tillvara. Scherp benämner det som en "dynamisk effektivitet", där samspelet i organisationen karaktäriseras av att man på sikt hela tiden gör förbättringar.

Sarv (1997) skiljer på tre olika typer av effektivitet; inre effektivitet som innebär att producera resurssnålt, yttre effektivitet som innebär att producera det som kunden efterfrågar samt dynamisk effektivitet. Dynamisk effektivitet handlar inte om vad organisationen åstadkommer i nuet utan fokuserar istället på organisationens utvecklingspotential, vad skolan har förmåga att bli. "Med det dynamiska synsättet blir inriktningen istället att skapa goda förändringsprocesser, vilka i sin tur genererar goda lösningar i ett kontinuerligt utvecklingsförlopp" (Sarv, 1997, sid 6).

Höög & Johansson (2014) använder sig av en modell med fyra sammanlänkade system för att beskriva skolans organisation; struktur, kultur, makt och individ. De beskriver att skolan visserligen har en organiserad struktur, men att det råder en brist på insikt bland skolans aktörer för att reformarbete oftast kräver förändring, vilket försvårar implementering av allt utvecklingsarbete. Skolor har olika kulturer, det vill säga olika värderingar och grundläggande antaganden. Variationerna hänger samman med synen på vad som är skolans mål och om huruvida man ska prioritera kunskapsmål eller sociala mål. När det gäller systemet som behandlar maktrelationer så menar författarna att det kan finnas aktörer som har intresse av att skapa koalitioner och nätverk som kan gå stick i stäv med skolans styrdokument, men som gynnar den egna gruppens intressen. I sådana lägen har rektorer en viktig uppgift i att "balansera mellan etik, ansvar och auktoritet" (ibid, s.235). De olika delsystemen är ständigt sammankopplade i ett växelspel där de påverkar varandra. Avgörande är om lärare och rektorer har eller får en ökad förståelse för hur organisationen formas av dessa system och hur de tillsammans kan skapa en balans mellan systemen som gynnar skolans utveckling.

Rutter (2002) menar att de faktorer som utmärker framgångsrika skolor är gemensamma visioner, laganda och en uppsättning värderingar, attityder och beteenden som kommer att karakterisera skolan som en helhet. Men den viktigaste enskilda faktorn är den lokala skolledningen. Det som de framgångsrika skolorna har är skolledningar som är pedagogiskt engagerade och har klara visioner och uppfattningar om hur undervisningens ska utformas. Men det är inte de pedagogiska modellerna som har betydelse (de har nämligen visat sig vara svåra att överföra till en ny kontext), utan deras förmåga att skapa engagemang, sammanhang, tillhörighet och uppslutning hos den undervisande

personalen. Rothstein (2012) menar att "sammantaget innebär detta att vi kan lägga ner jakten på "supermodellen" för den svenska skolan och istället börja fundera över hur vi kan skapa förutsättningar för lokala skolledare att ta fram olika slags pedagogiska modeller som passar för, och framför allt kan vinna förtroende för, just deras skola med dess lärare, elever och vårdnadshavare".

3.2.8 Implikationer för fortsatt utredningsarbete

En bra och välfungerande skola kan se ut på många olika sätt och ha olika typer av bakomliggande organisation och det är därför komplicerat att sammanfatta forskningsläget om ett eventuellt direkt samband mellan en formell skolenhetsorganisation och en enskild skolas kvalitet. Svårigheterna beror främst på att de kontextuella förutsättningarna är så avgörande att en jämförelse, såväl nationell som internationell, är problematisk. Dessutom råder det brist på forskning om hur en organisation ska utformas för att stödja rektor, lärare och elever i arbetet med att genomföra bra undervisning.

Det finns dock några saker som kan fastslås när det gäller vad som är avgörande för hur utbildning kan organiseras för att skapa en likvärdig och högkvalitativ skola. Förutom kraven på att utbildningen ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet, har det som visat sig fungera vara att skolorna har en samsyn kring uppdraget, tydliga mål och en stabilitet i ledningsfunktionerna. Tillsammans skapar dessa faktorer vad som kan benämnas som en "framgångsrik kultur" på skolan (Jarl, Blossing & Andersson, 2017; Fullan, 2016). Det finns också exempel på åtgärder som inte fungerar eller som är direkt kontraproduktiva. Exempelvis att straffa skolor som inte uppfyller kraven, att alla skolor har sina egna lösningar, att skolorna har en ogrundad tilltro till teknikens förändrande kraft samt att organisationen har en fragmenterad och otydlig styrning (Fullan, 2016).

De slutsatser man kan dra av den forskning som redovisas ovan är tydliga (och kanske inte helt oväntade); det finns inga snabba och enkla lösningar - att organisera för skolframgång kräver både långsiktighet och helhetsperspektiv. Det finns inte heller några organisatoriska universallösningar, men förändring och förbättring är möjligt i alla kontexter. Rektors roll är avgörande och därför bör den lokala skolenhetsorganisationen prioriteras, och styrkedjan och stödskedjan bör organiseras för att på bästa sätt stödja rektorernas och lärarnas pedagogiska ledarskap.

Därför bör ett fortsatt utredningsarbete ta sikte på att utreda hur skolledningsorganisation ska se ut som ger förutsättningar för stabilitet i skolledningsfunktionen. Översikten säger oss också att det inte finns något tydligt samband mellan skolenhetsstorlek och en skolenhets kvalitet mätt i studieresultat. Samtidigt påtalas av vissa forskare att större skolor kan ha vissa positiva skalfördelar. Därför talar mycket för att utredningen behöver utreda frågan om större skolenheter och skolornas ledningsfunktioner vidare. Först behöver dessa frågor tillsammans med andra frågor som berör skolors enhetsorganisation speglas i de erfarenheter som olika grupper inom grundskolan har.

4 Erfarenheter av nuvarande organisation

4.1 Hur ser det ut idag?

4.1.1 Förvaltningsorganisationen

Den 1 juli 2018 bildades Grundskolenämnden och Grundskoleförvaltningen i Göteborgs stad med ett från kommunfullmäktige tilldelat och samlat ansvar i staden för förskoleklass, grundskola, grundsärskola och fritidshem. Förvaltningen, omfattande ca 8 000 medarbetare och ca 48 000 elever i den egna verksamheten, organiserades i geografiskt uppdelade utbildningsområden och i stödavdelningar.

Grundskoleförvaltningens drygt 200 skolenheter är organiserade i åtta geografiska utbildningsområden. Samtliga rektorer och deras medarbetare, liksom elevhälsochefer och deras medarbetare är organisatoriskt underställda den utbildningschef som ansvarar för skolverksamheten i området. De åtta utbildningscheferna är direkt underställda förvaltningschefen.

Grundskoleförvaltningens sex stödavdelningar ska bidra till att förvaltningen skapar bästa möjliga förutsättningar för rektorer och lärare att skapa ökad kvalitet och likvärdighet för alla elever i Göteborgs Stad och utgörs av:

- Stöd till verksamhetsstyrning och utveckling
- Myndighet
- Kommunikation
- Ekonomi
- HR
- Digitalisering och innovation

Stödavdelningarna leds av avdelningschef och samtliga sex avdelningschefer är underställda förvaltningschefen.

Grundskoleförvaltningens organisation



Hållbar stad – öppen för världen

Utbildningsområden



Hållbar stad – öppen för världen

4.1.2 Samverkansstruktur

I samverkansöverenskommelsen mellan arbetsgivaren och de fackliga organisationerna finns ett identifierat problemområde vad gäller samverkan i lokal samverkansgrupp, LSG (bild 17). Under grundskoleförvaltningens första fas har LSG samverkat frågor på utbildningsområdesnivå med utbildningschef som ordförande. Detta eftersom LSG på enhetsnivå inte varit praktiskt möjligt att organisera i en organisation med över 200 skolenheter, särskilt för andra förbund än de lärarfackliga.

Istället har en särskild samverkansgrupp bildats för de lärarfackliga organisationerna på skolenhetsnivå, SSG (bild 26-27). Denna samverkansgrupp har dock haft stora begränsningar i att den inte kan vara skyddskommitté eller hantera frågeställningar för vilka andra fackliga organisationer berörs, till exempel budget eller systematiskt arbetsmiljöarbete.

Redan i grundskoleförvaltningens interima fas identifierades därför siktet att LSG i framtiden ska organiseras på rektorsnivå. Detta eftersom det är på den nivån som, resurser, arbetsmiljöansvar, ansvaret utifrån skollagen och mandat för att genomföra förändringar finns.

För att uppnå en mer ändamålsenlig samverkansstruktur behöver denna fråga beaktas i det fortsatta utredningsarbetet.

4.1.3 Skolenhetsstorlek och årskursindelningar

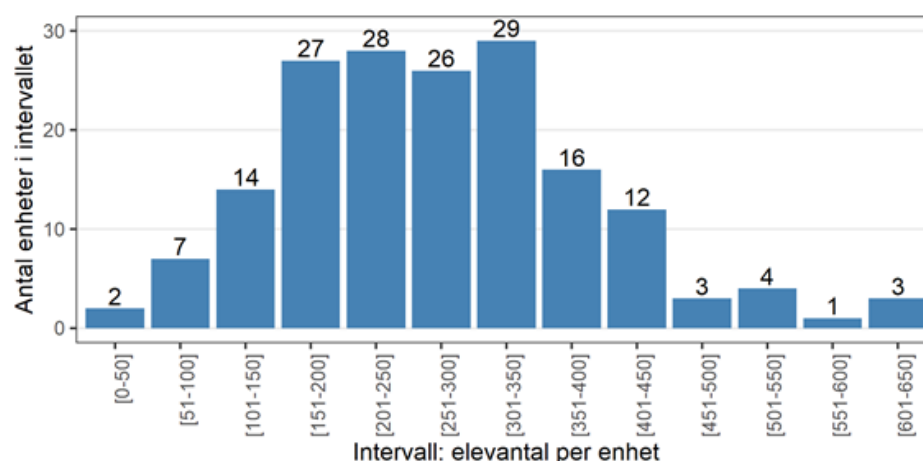
I Göteborgs Stad finns i november 2019 totalt 172 grundskolenheter såsom de definieras i stadens elevregistreringssystem och som sammanfaller med SCBs skolenhetsregister. Begreppet skolenhet är kopplat till rektor. Det innebär att skolor som har delat upp verksamheten på flera rektorer också därmed består av flera skolenheter. I figur 3 nedan som beskriver årskursindelningar på stadens skolenheter blir detta tydligt. Det finns där enstaka skolenheter med enbart en eller ett par årskurser. Det beror på att en skolenhet delats upp i flera skolenheter kopplat till rektors ansvar.

Inom Grundskoleförvaltningen i Göteborgs Stad finns det en stor variation mellan skolenheterna. Enheterna är placerade över hela staden med olika utmaningar. Allt från minskade elevunderlag till flera små skolor på en liten yta till skolor ute i skärgården. Som framgår av figurerna nedan avseende skolstorlek och årskursindelningar finns en stor variation hur skolenheterna i Göteborgs Stad organisatoriskt är uppbyggda.

Vad avser storlek så finns en variation från några få elever upptill 650 elever. Om vi ser till antalet per skolbyggnad finns det dock skolor som är så stora som upptill 900 elever. De fåtal enheter som är så stora är dock uppdelade i flera skolenheter. Men i praktiken är det att betrakta som en administrativ uppdelning som inte elever känner av. De flesta enheter ligger i intervallet 150 och 350 elever. Sedan finns ett fåtal några ytterligheter.

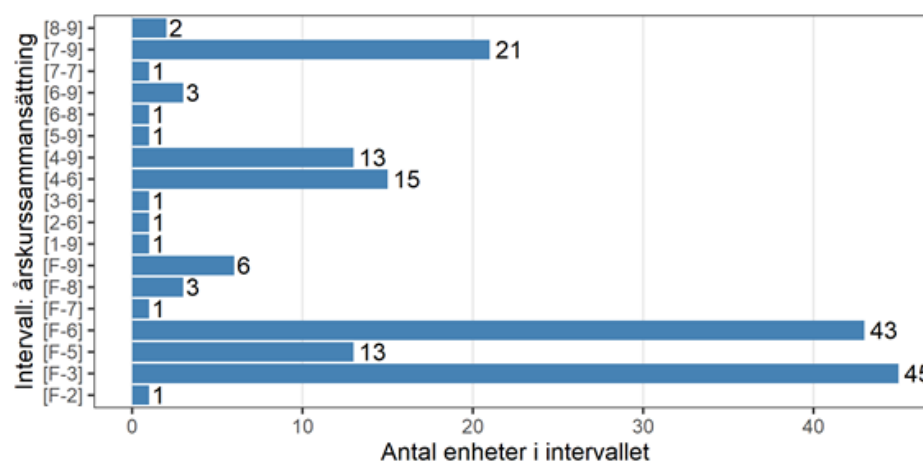
Figur 4. Skolstorlekar - Göteborgs Stads grundskoleenheter läsåret 2019/2020

Källa: Procapita



När det gäller årskursindelningar är också variationen stor. De flesta skolenheters årskursindelningar följer stadiindelningarna. Men det finns också skolenheter som inte gör det. Bland annat finns det 13 stycken skolenheter som innehåller årskurserna F-5.

Figur 5. Årskursindelningar - Göteborgs Stads grundskoleenheter läsåret 2019/2020. Källa: Procapita



Idag är skolenhetsstrukturen uppbyggd på olika sätt utifrån stadsdelarnas tidigare behov. Det finns stadsdelar/områden som har en relativt konsekvent indelning på samtliga skolenheter F-6 och 7-9. I andra områden finns en bred flora av olika lösningar där variationen beror på lokalernas beskaffenhet och/eller storlek. Ramprogrammet från 2014 har förordat en indelning F-3 och 4-9. En av orsakerna till detta är att det inte behöver byggas några specialsalar samt att det även går att använda sig av en mindre gymnastiksal. Ramprogrammet bär en tanke om att F-3 skolor enkelt kan ställas om till förskolor eftersom de har lokaler som är integrerade med fritidshem. Således varierar skolstrukturen över staden (Bilaga 3). Varje färgmarkering representerar en skolenhet.

Det är två delområden i Göteborg vars skolenhetsstruktur skiljer sig tydligt från resterande del av staden. Det är UO 1 och 2 i SDF Angered och del av UO 5, Torslanda. Vi ser att i Angered är skolstrukturen inriktad mot F-3 och 4–9. När en elev lämnar en F-3 enhet så finns det 4–9 enheter att välja på. Skolorna är placerade i varje ”lokalsamhälle”. I Torslanda är grundstrukturen F-6 och 7–9. Här finns det tre högstadieskolor att välja på, geografiskt spridda i området. I Väster, UO7 och 8, ligger tyngdpunkten på F-6 och F-9 enheter

Centrala Göteborg har främst en F-6 representation. Dock är det här som vi finner den största variationen med f-2, 3–5 och F-5. I centrala Göteborg finns det endast en F-9 skola. De centrala delarna av Hisingen har tyngdpunkten på F-6 och F-9, men med inslag av F-5 och 7–9. Friskolorna är främst lokaliserade i Centrum och i Nord-Ost. Om man adderar alla F-3 skolor med F-6 och F-9 så ser man att det finns 110 enheter som bedriver undervisning för lågstadiet.

Vi kan således konstatera att det finns en stor variation på hur skolenheterna är stadiindelade. Det finns ingen del av staden som har färre än tre olika varianter på stadiindelning. Den stora variationen påverkar möjligheterna att samverka, det kan bli hinder i skolvalet då en elev från årskurs 3 på en F-3 skola endast har ett fåtal alternativ i skolvalet att söka på. Det finns skolenheter som ligger placerade på så nära avstånd att det finns möjlighet slå ihop dem och bilda en stor skolenhet.

Nedan är gjort en genomlysning av hur befintliga skolenheter är placerade i relation till en annan närliggande enhet. Alla avstånd är uppmätta i stadsbyggnadskontorets kartunderlag Gokart 2.3.8.

Tabell 1. Skolenheter med annan enhet i närområdet

Lillekärrskolan F-3	Klarebergsskolan 4-9	20m	delvis gemensam skolgård
Kärrdalskolan F-5	Gunnestorpskolan F-6	550m	grönområde, gc-bana
Lerlyckeskolan F-6	Toleredsskolan F-9	350m	gatumiljö
Lilla Trulsegårdsskolan F-3	Trulsegårdsskolan 7-9	30m	samma skolområde
Lilla Trulsegårdsskolan F-3	Björlandagården F-6	800m	trafikerad väg
Vättleskolan 4-9	Rannebergsskolan F-3	300m	GC-bana
Vättleskolan 4-9	Gunnaredskolan F-3	500m	GC-bana längs väg
Lilla Mosseberg F-2	Guldhedsskolan 3-9	450m	gata och park
Hammarkulleskolan F-3	Nytorpskolan 4-9	600m	park/ kvartersmark
Annedalskolan F-6	Landalaskolan F-5	350m	park
Annedalskolan F-6	Hagaskolan F-5	650m	gatumiljö
Ånäskolan F-6	Bagaregårdsskolan F-6	500m	gatumiljö
Oscar Fredrik F-6	Nordhems skolan F-9	650m	gatumiljö
Ängåskolan F-6	Vättnedalsskolan F-6	600m	gatumiljö
Torslandaskolan F-5	Torlandaskolan 6-9	60m	kvartersmark

Tabellen ovan visar avstånd till närliggande skolenhet. 23 skolenheter ligger på ett avstånd upp till 600 meter till en eller två andra enheter. 17 skolenheter ligger på ett avstånd upp till 500 meter till en annan skolenhet. 12 enheter ligger på ett avstånd upp till 400 meter till annan skolenhet. 4 enheter ligger under 60

meter till nästa enhet. Resursskolor är inte inräknade. Det finns också skolenheter som är belägna i samma fastighet/skola. En översikt vilka dessa skolor är följer nedan.

Tabell 2. Skolenheter belägna i samma fastighet/skola

Stadsdel	Utbildningsområde	Skola	Skolenheter läsåret 2020/21
Lundby	1	Bjurslättskolan	F-3, 4-6, grundsärskola
Lundby	1	Bräckeskolan	F-3, 4-6
Lundby	1	Toleredsskolan	F-6, 7-9
Norra Hisingen	6	Brunnsboskolan	F-3, 4-6, 7-9
Norra Hisingen	6	Brunnsboskolan	F-3, 4-6, 7-9
Norra Hisingen	6	Klarebergsskolan	4-6, 7-9
Norra Hisingen	6	Kärraskolan	F-3, 4-9, grundsärskola
Norra Hisingen	6	Svenska Balettskolan/Skälltorpsskolan	4-9/7-9
Västra Hisingen	5	Noleredsskolan	F-3, 4-6
Västra Hisingen	5	Sjumilaskolan	F-3, 4-6, 7-9
Västra Hisingen	5	Skutehagen	F-3, 4-6
Västra Hisingen	5	Torslandaskolan	F-5, 6-9, grundsärskola
Västra Hisingen	6	Björlandagården	F-3, 4-6
Västra Hisingen	6	Lillebyn	F-3, 4-6
Angered	1	Bergsgårdsskolan	F-3, 4-9, grundsärskola
Angered	1	Bergsgårdsskolan	F-3, 4-9, grundsärskola
Angered	1	Bergums skola	F-3, 4-9
Angered	1	Emmaskolan	F-3, grundsärskola
Angered	1	Eriksboskolan	F-6, grundsärskola
Angered	1	Hammarkullsskolan	F-3, grundsärskola
Angered	1	Nytorpsskolan	4-9, grundsärskola
Angered	2	Gårdstensskolan	4-9, grundsärskola
Angered	2	Rannebergsskolan	F-3, grundsärskola
Angered	2	Tretjärnsskolan	F-3, grundsärskola
Angered	2	Vättleskolan	4-9, grundsärskola
Östra Göteborg	3	Bergsjöskolan	F-6, 7-9, grundsärskola
Östra Göteborg	3	Solbackeskolan	F-6, grundsärskola
Östra Göteborg	4	Gamlestadsskolan	F-6, 7-9, grundsärskola
Östra Göteborg	4	Gärdsåsskolan	4-9, grundsärskola
Örgryte-Härlanda	4	Kärralundsskolan	F-9, grundsärskola
Örgryte-Härlanda	4	Lundensskolan	F-9, grundsärskola
Centrum	1	Guldhedsskolan	3-6, 7-9
Centrum	1	Johannebergsskolan	F-5, F-6
Majorna-Linné	3	Kungsladugårdsskolan	F-3, 4-6
Majorna-Linné	3	Nordhemsskolan	F-6, 7-9, grundsärskola
Majorna-Linné	3	Oscar Fredriksskolan	F-3, 4-6

Majorna-Linné	3	Sannaskolan	F-6, 7-9
			F-6, 7-9, grundskola, Frölundaskolan Bräcke F-9, Frölundaskolan Bräcke grundskola
AFH	7	Frölundaskolan	
AFH	7	Lindåsskolan	F-3, 4-9
AFH	7	Trollängsskolan	F-6, grundskola
AFH	7	Flatåsskolan	F-3, 4-6
AFH	7	Hovåsskolan	F-6, 7-9, grundskola
Västra Göteborg	8	Frejaskolan	F-3, 4-6, 7-9, grundskola
			F-6, F-9 Tal och språk, F-9 Döv och Hörsel, grundskola
Västra Göteborg	8	Kannebäcksskolan	
Västra Göteborg	8	Påvelundsskolan	F-6, 7-9, grundskola
Västra Göteborg	8	Fiskebäcksskolan	F-6, 7-9
Västra Göteborg	8	Önneredsskolan	F-3, 4-6, 7-9

Vid 47 skolor finns 116 skolenheter som skulle kunna slås samman till 47 skolenheter utifrån skollagen. Av dessa 47 skolor är 26 kombinerade skolenheter och grundskoleenheter. Utan grundskoleenheterna så finns 34 skolor med 75 grundskoleenheter som skulle kunna slås samman till 34 skolenheter utifrån skollagen.

4.1.4 Grundskola

I Göteborgs Stad finns i november 2019 totalt 32 grundskoleenheter som i november 2019 enligt stadens elevregistreringssystem hade 632 placerade elever. Utöver dessa fanns vid samma tidpunkt 49 individintegrerade elever placerade i 30 olika grundskolenheter. I grundskolenheterna innebär detta i snitt knappt 20 elever per grundskoleenhet, men variationen mellan antalet elever per enhet varierar stort från 3 till 52. Tidigare stadsdelar organiserade grundskolan mycket olika. I Centrum saknades helt grundskolenheter och elever som inte kunde individintegreras hänvisades till andra stadsdelar. Även Majorna-Linné och Lundby saknade möjligheter att själva organisera grundskola där behoven av tillgänglighetsanpassade lokaler utifrån elevens behov var höga. De allra flesta grundskoleenheter har samma indelning av årskurser som den intilliggande grundskolenheten eller organiserar grundskola för alla årskurser 1–9.

4.1.5 Särskilda undervisningsgrupper

Grundskoleförvaltningen utformar särskilda undervisningsgrupper utifrån tre nivåer.

Nivå 1 Särskild undervisningsgrupp på skolenheten. Gruppen tar emot elever från den egna skolenheten och finansieras genom rektors budget.

Nivå 2 Särskild undervisningsgrupp som tillhör en skolenhet men tar emot elever från hela utbildningsområdet. Nivån har en egen ersättningsnivå/elev.

Det varierar i utbildningsområdena hur många grupper som finns och vilken storlek samt hur de bedrivs.

Nivå 4 Särskild undervisningsgrupp som är kommungemensam. SU-enheten tillhör ingen skolenhet utan är fristående. Fram till 31 december 2019 tillhör SU-enheterna GSR-gruppen, därefter kommer enheterna att tillhöra utbildningsområde 2.

Cirka en procent av eleverna i grundskolan i Göteborg är placerade i en särskild undervisningsgrupp som antingen är gemensam för utbildningsområdet eller som är kommungemensam. Det innebär att eleverna byter grupp- och skoltillhörighet för att kunna få rätten till särskilt stöd tillgodosedd.

Det är enligt skollagen rektor som beslutar om en elev är i behov av särskilt stöd. Det är således rektor för eleven som beslutar om en elev ska gå i särskild undervisningsgrupp eller inte. Det är dock inte rektor för eleven som kan besluta om det finns plats och som ansvarar för undervisningen om en elev går i en SU-grupp nivå 2 eller på SU-enhet nivå 4. En av SU-enheterna på nivå 4 erbjuder alla ämnen och eleverna följer timplan. På nivå 2 erbjuder 77 procent av rektorerna eleverna möjlighet till undervisning i samtliga ämnen.

Verksamhetsbesök och intervjuer med enhetschefer nivå 4 samt enkäter nivå 2 visar att det är ovanligt att eleverna kan återgå till den ordinarie undervisningen efter placering. Enhetscheferna beskriver att de försöker ha samverkansmöte med hemskolorna en gång per termin. Det händer dock att det är svårt att få till dessa möten. De beskriver att det i vissa fall kan vara svårt att få rektorerna att ta sitt ansvar för eleven.

4.1.6 Resursskolor

Två skolor i grundskoleförvaltningen, Frölundaskolan Bräcke och Kannebäcksskolan; Döv och hörsel och Tal och språk, har tidigare benämnts som resursskolor och varit riktade till elever i behov av särskilt stöd. Kannebäcksskolan; Döv och hörsel hade fram till att Grundskoleförvaltningen bildades ett resursnämndsuppdrag och beviljades medel från Kommunfullmäktige för att driva verksamheten. Kannebäcksskolan; Döv och hörsel och Tal och språk och Frölundaskolan Bräcke fick innan Grundskoleförvaltningen bildades, ersättning av andra kommuner och stadsdelar vid placering.

Både Kannebäcksskolan och Frölundaskolan Bräcke ser sig som resursskolor då de har en tydlig målgrupp med kriterier och ett stort kompetenscentrum i form av personal och material. Kriterierna är dock inte antagna av Grundskoleförvaltningen. Rektorerna upplever att uppdraget är otydligt och att de inte får ihop ekonomin då de har en verksamhet som är specialanpassad. De upplever även att ansökningsförfarandet är otydligt då hänsyn inte officiellt kan tas till kriterierna som det ser ut idag.

Frågan om hur skolor för elever i behov av särskilt stöd skulle fungera och drivas väcktes redan när stadsdelarna var på väg in i Grundskoleförvaltningen. Sektor Utbildning strategiska grupp för likvärdighet skrev en rapport "Hantering av resursskolor, SU-grupper och resursavdelningar i ny

organisation” daterad 2018-02-28. Många av de frågor som rapporten lyfte kring skolorna angående inriktning och beslut är ännu inte omhändertagna.

Grundskoleförvaltningen måste ta ställning till om det ska finnas resursskolor i staden och vilka skolenheter som i så fall ska vara resursskolor samt hur de ska vara organiserade. Även inom nivå 4 finns SU-enheter som mer eller mindre drivs som resursskolor utan att officiellt vara det.

4.1.7 Lokalsituationen

Det finns befintliga skoltomter som på sikt är möjliga att utnyttja mer. Skolor som byggdes i ett plan och som efter 60 och 70-talets ideal kunde breda ut sig på tomten och ändå lämna skolgårdsyta för lek och lärande. Här kan finnas möjligheter att bygga en högre och kompaktare skolbyggnad och på detta vis spara skolgårdsyta men ändå få en större enhet. Detta är dock i dagsläget inte möjligt att genomföra utan att detaljplanerna förändras först och att befintlig bebyggelse rivs. I en samverkan med fastighetsägaren om lokalernas status kan man på längre sikt planera för att byta ut byggnader i rätt tid och optimera ytan.

Skolor för yngre elever är ofta historiskt placerade utifrån att eleven går eller cyklar från hemmet till skolan. Idag är det många vårdnadshavare som kör sina yngre barn till skolan på morgonen och hämtar dem på eftermiddagen på fritidshemmet vilket leder till trafikchaos på morgon och kväll för att dessa skolor inte är planerade för dagens hämta-lämna funktioner. En F-6 enhet som görs om till en F-3 enhet med större upptagningsområde riskerar att få en svår trafiksituation då det upplevs som för långt för eleven att gå från hemmet till skolan. Nybyggda F-6 skolor har ofta en mer genomtänkt trafikmiljö med hämta- och lämnazoner.

F-9 enheter som håller på att bli för små på grund av ett ökat befolkningsunderlag kan planeras om till att antingen bli F-6, 4-9 eller 7-9-enhet. På de platser som det skulle gå att få en tomt i närheten av en F-9 skola kan en expansion med en F-3 enhet vara rimligt för att uppnå en större F-9 enhet. Avståndet till den nya enheten måste dock tillåta detta. Det kan även ske en ombildning av F-9 till en 4-9. Med denna strategi kan befintliga specialsalar finnas kvar och nyttjas. En kapacitetsöversyn behöver dock göras så att man klarar timplanerna för ett ökat antal äldre elever. I de fall då en komplettering behöver ske kan denna göras i befintlig skolenhet eller i den nybyggda enheten om denna byggs inom rimligt gångavstånd.

Att ombilda en F-9 enhet till F-6 kan vara en lösning om det finns en stor byggbar yta för ett större högstadium som kan ta emot elever från fler F-6 enheter. Ämnessalar som delvis kan behållas när en F-9 skola ombildas till en F-6 kan vara exempelvis hemkunskap, bild, musik och teknik. En högstadieskola kan placeras på en för åldersgruppen rimligt avstånd från hemmet. Utifrån dagens målsättning om ca 8 km avstånd till skolenheten för elever på högstadiet så kan man nå stora delar av Göteborg från stadens ytterkanter. Samtliga F-9 skolor ligger strategiskt placerade i sitt närområde för att kunna fungera som F-6 enheter.

Att ombilda en F-9 enhet till 7–9 är lokalmässigt möjligt då det ofta är stora skolbyggnader med stora skolgårdar. Det finns en grunduppsättning specialsalar som kan behöva kompletteras för att nå behovet enligt timplanen. I denna ombildning så spelar det

strategiska läget en viktig roll. Denna enhet bör ligga i en centralpunkt med god kollektivtrafik.

Vi ser att F-6 enheter i en situation med ökat befolkningsunderlag kan ställas om till F-3 eller till 4–6.

Elever från årskurs 4 förväntas kunna resa en längre sträcka till skolan på egen hand. I ombildning av F-6 enhet till F-3 måste man tänka på hur eleverna ska ta sig till skolan då denna åldersgrupp ofta hämtas och lämnas av vuxen med bil. Trafikflödet behöver säkerställas för att skapa en säker trafikmiljö. Små F-6 enheter saknar ofta specialsalar och behöver planera för att använda dessa på en eller flera närliggande enheter.

Samlokalisering mellan grundskoleförvaltningen och andra förvaltningar och aktörer påverkar möjlig kapacitet. Samlokalisering är en möjlighet att skapa flexibilitet och ett effektivt resursutnyttjande i perioder av låga elevunderlag. Grundskoleförvaltningen och Förskoleförvaltningen delar lokaler på vissa enheter. Det finns 20 identifierade enheter där grundskola och förskola är på samma fastighet. Av dessa 20 enheter är det två som tillhör förskoleförvaltningen, där en skolenhet är inhyrd i lokalerna. Av de 18 resterande fastigheterna som delas mellan två förvaltningar är det grundskoleförvaltningen som är innehavare av hyresavtalet. I dagsläget hade det på 6 adresser varit positivt för skolans expansionsbehov om förskolan kunde erbjudas en alternativ lokal.

I den utbyggnadsplanering fram till ca 2025 som lokalsekretariatet tillsammans med stadsdelarna till stor del tagit fram finns 26 namngivna adresser på tänkbara skoltomter. På 11 av dessa adresser har inte detaljplanearbetet påbörjats. Skoltomterna ligger i områden som förtätas genom nybyggnation och i utbyggnadsområden. Om bostadsbyggnationen skjuts upp så kommer även skolbyggnationen att få en försenad tidsplan.

4.1.8 Befattningar för ledning, utveckling och administration

Det finns skillnader mellan skolor avseende skolledningsbefattningar och vad dessa befattningar i praktiken arbetar med. På en del skolenheter finns biträdande rektorer medan man på andra skolenheter valt att avlasta rektorerna med andra befattningar. På skolenheterna finns även befattningar som kan hänföras till uppgifter som berör utvecklingsfrågor. För skolenheternas administration används också olika befattningar. De skiljer sig både i omfattning och i arbetsuppgifter. Grundskoleförvaltningen har som en första del i en utredning om det framtida administrativa stödet identifierat en mängd olika befattningar som kan hänföras till en skolenhets ledningsprocesser, utvecklingsprocesser eller administrativa processer. Utredningen bedömer att dessa befattningar behöver klargöras.

Att det ser ut så här beror dels på hur stadsdelarna stöttade i administrativa processer, men också hur man valde att fördela de ekonomiska resurserna. Den stora faktorn är att rektor/EC förfogar över inre organisation. Det har medfört stor variation inom administration. Ibland finns det skolor som består av flera skolenheter. Dessa enheter samverkar då med de administrativa processerna. Alla enheter har rektor/EC och hel eller del av befattning administratör. Det kan vara administratör, ledningsstöd, intendent med mera. Sen varierar organisationen från enhet till enhet. Det beror på skolenhetens totala ekonomi, vad som betalas centralt, kompetens och intresse hos rektor/EC och andra befattningar inom skolenheten. Vissa rektorer/EC har prioriterat mer administrativa befattningar än andra.

Det finns en mängd olika befattningar på skolorna, men samma befattning kan innebära vitt skilda arbetsuppgifter. Det finns befattningar som till namnen är mycket snarlika vilket medför att det inte går att säga vad skillnaden är. Med administrativ befattning avses sådana som inte arbetar direkt med elever i verksamheten, dvs lärare, elevhälsopersonal, elevassistenter med mera. Här nedan följer en sammanställning på sådana befattningar.

Tabell 3. Skolors befattningar utöver pedagogisk personal

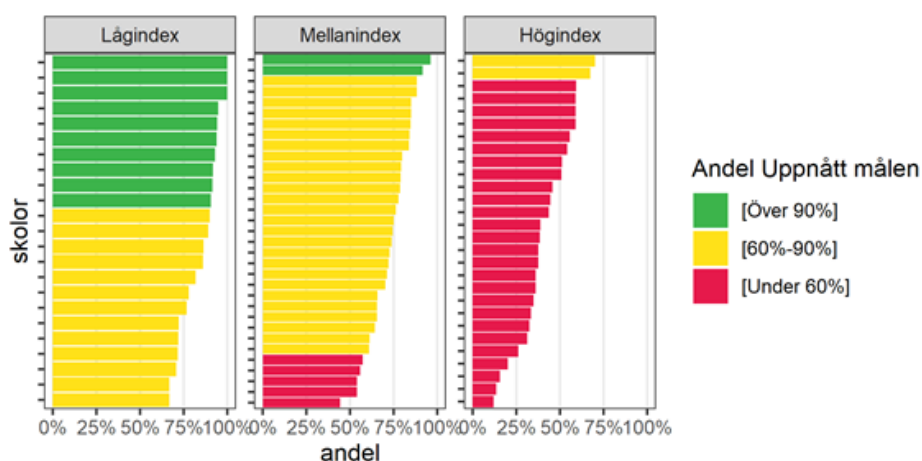
Befattning	Bemanning
Administrativ chef	1
Administratör	70
Byråassistent	1
Byråsekreterare	6
Enhetschef adm	1
Gruppchef	1
Intendent	16
IT-administratör	3
IT-handläggare	2
IT-utvecklare	4
Kvalitetsutvecklare	3
Ledningsstöd	4
Processledare	1
Projektledare	1
Rektor	166
Biträdande rektor	58
Rektor/Förskchef	2
Rektor/Resultat-enhet	1
Samordnare skolfrågor	1
Samordnare	1
Sektorschef	1
Skoladministratör	48
Skolintendent	16
Verksamhetsutvecklare	2
Pers- och verksamhetsutvecklare	1
Planeringsledare	1
Vikariesamordnare	2

4.1.9 Skolsegregation

Göteborgs Stad har inom ramen för ”Ett socialt hållbart Göteborg” gjort ett antal utredningar avseende göteborgarnas livsvillkor (Ref Jämlikhetsrapport

Skillnader i livsvillkor och hälsa 2014 och 2017). I dessa rapporter så framgår det tydligt att det finns stora socioekonomiska skillnader i alla undersökta variabler. Dessutom trots stora insatser så ökar skillnaderna inom flera områden. Dessa socioekonomiska skillnader syns också i skolresultaten där det är mycket stora skillnader i olika skolors resultat. De socioekonomiska förutsättningarna som har störst betydelse för elevernas skolresultat är vårdnadshavarnas utbildningsbakgrund och migrationsbakgrund (se också bilaga 1).

Figur 6. Andelen elever som uppnått målen i alla ämnen i årskurs 6 kopplat till socioekonomiskt index



Figur 7. Andel elever i årskurs 9 som är behöriga till gymnasialt yrkesprogram

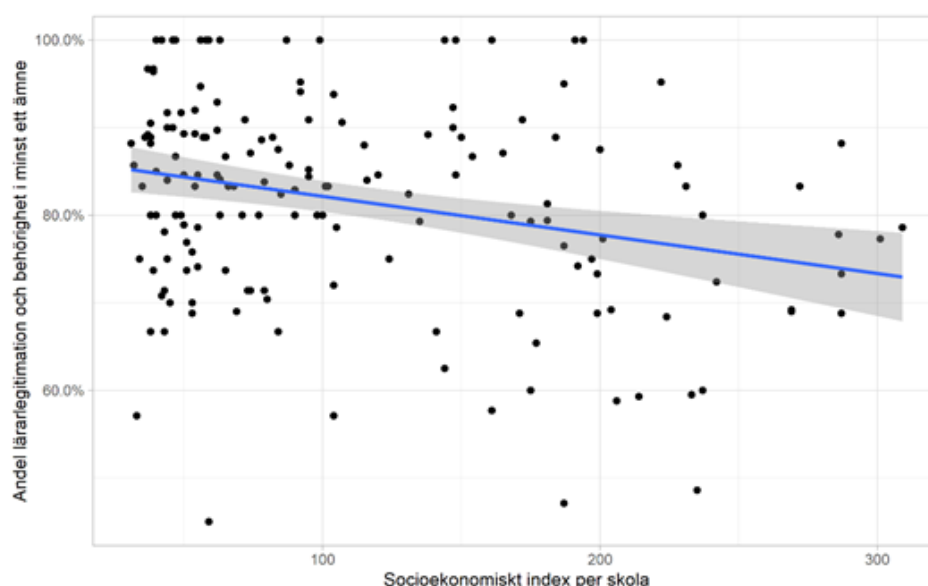


I Göteborgs Stads skolutredning avseende vad som behöver utvecklas för att stadens skolors resultat ska stärkas visar att skolorna verkar bli mer segregerade efter egenskaper som inte visar sig i den vanliga statistiken, till exempel att mer studiemotiverade (oavsett socioekonomisk bakgrund) i större utsträckning söker sig till skolor där det finns många andra studiemotiverade elever. Risken med stora skillnader i resultat mellan skolorna i Göteborg kan vara att skolan som eleven går i, får en avgörande betydelse för elevens resultat. Stora skillnader mellan skolor underhåller eller förstärker sedan sig själva genom exempelvis kamrateffekter, att elever som omges av elever med hög studiemotivation själva presterar bättre och tvärtom. Lärares förväntningar på elever påverkas också av

elevsammansättningen där höga resultat kan höja förväntningarna hos lärarna att alla elever kan nå höga resultat eller omvänt att låga resultat hos elevgruppen ligger till grund till för låga förväntningar på alla elever (se bilaga 2).

Göteborgs Stads grundskoleförvaltning har också i ett tjänsteutlåtande beskrivit skolsegregationen i ett kompetensperspektiv. Uppföljning av förvaltningens förmåga att attrahera och behålla medarbetare sker utifrån olika variabler av betydelse för kompetensförsörjningen. Samtidigt är uppföljningsarbetet under utveckling där en uppföljningsprocess kommer att tas fram som i större utsträckning fångar upp skolornas olika kompetensförsörjningsutmaningar så att relevanta analyser kan göras och rätt stödinsatser beslutas om såväl på förvaltningsnivå som till enskilda skolor. Förvaltningen följer upp skolverkets statistik över andelen lärare med legitimation och behörighet i minst ett ämne per skola och hur denna förhåller sig utifrån skolornas socioekonomiska index. Nedanstående bild visar statistik från skolverket från oktober 2018. Prickarna representerar en skola.

Figur 8. Andelen lärare med legitimation och behörighet i minst ett ämne per skolenhet kopplat till socioekonomiskt index



Uppföljningen visar en tendens till lägre andel legitimerade lärare med behörighet i minst ett ämne i skolor med högt socioekonomiskt index. Bland skolorna med högst socioekonomiskt index är spridningen mindre än för skolor generellt, det vill säga att vi har färre skolor med låg respektive hög andel legitimerade och behöriga lärare bland högindex skolorna.

Snittet för andelen lärare med legitimation och behörighet i minst ett ämne för skolorna inom förvaltningen ligger på 71,2 %. Snittet har sjunkit med 1,2 procentenheter de senaste 3 åren. Skolverkets statistik bygger på att skolorna själva rapporterar in vilka lärare som undervisar under en specifik vecka och ger således inte en fullständigt rättvis bild då till exempel sjukskrivningar under den aktuella veckan kan påverka resultatet.

4.1.10 Skolval och elevens väg

Sammantaget finns fler platser än elever i de kommunala skolorna i Göteborg. Men i regel är skolorna i centrala stadsdelar mer översökta än skolorna i ytterområden. Grundsärskolor, resursskolor och särskilda undervisningsgrupper är ojämnt fördelade över staden. Det i sin tur leder bland annat till att elever med olika typer av funktionshinder, som gör att de inte kan åka kollektivt, får åka skolskjuts.

Den centrala skolplaceringsprocessen har funnits sedan bildandet av grundskoleförvaltningen, men behöver fortsatt utvecklas och även få bättre acceptans av alla som berörs. Efter en så stor omorganisation tar det tid innan nya arbetssätt och rutiner blir allmänt kända. Målet för det nås genom ökad samverkan inom förvaltningen och effektiv informationsspridning.

Kapaciteten för varje skolenhet för att ta emot och bemöta varje elevs unika behov kan förändras av organisatoriska, ekonomiska och/eller sociala skäl under läsårets gång, vilket kan leda till förändrat antal platser att erbjuda på en skolenhet.

Sammantaget visar statistiken bra resultat gällande placering i önskad skolenhet. I de fall elever fått avslag på önskad skolenhet grundar sig beslutet på skollagens skrivning ”Kommunen får annars frångå elevens vårdnadshavares önskemål endast om den önskade placeringen skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen”. Handläggningen har utgått från önskemål så långt kapaciteten för skolenheterna tillåtit placeringar. Vid fler ansökningar än platser har prioriteringsreglerna tillämpats.

Det vanligaste skälet till överklagan är att elever inte fått placering på förstahandsvalet av skolenhet. Det har också inkommit överklaganden på grund av att elever inte har fått komma till den skolenhet som tidigare traditionellt varit den som elever från ”matarskolor” fått placering på.

I fortsatt kommunikation gällande skolval 2020 används uttrycket ”önska” istället för att ”välja” för att visa att det är en möjlighet men inte en självklar rättighet att få förstahandsvalet av skolenhet. Det ska också vara tydligare att närhetsprincipen inte betyder rätt till närmaste skola. Skillnaden mellan begreppen ”skola” och ”skolenhet” behöver fortsätta att förklaras.

Den högsta prioriteringen, förtur nyanländ, användes vid 46 placeringar, 36 av dem till förskoleklass och 10 vid övergångar mellan skolenheter under skolvalet 2019. Men godkänns inte denna prioriteringsgrund av Skolväsendets överklagandenämnd som saklig och är därmed inte förenlig med skollagen. I de fall en nyanländ placerats i samma årskurs på önskad skolenhet före en annan elev som därmed inte fått plats men skulle fått enligt de andra prioriteringsgrunderna, har vårdnadshavare vid överklagan fått rätt. Därför är det inte lämpligt att använda prioriteringsgrunden nyanländ fortsättningsvis.

En konsekvens av prioriteringsreglerna är att några elever vid övergång inte får fortsätta på en skola med flera stadievisa enheter eller elever från en tidigare

kallad ”matarskola” inte längre kan följa kamraterna till en viss skolenhet på grund av att sökande elever från andra skolor nu kan ha större rätt till platserna. Det orsakar oro inför tvånget att få studieövergång till en annan skolenhet och i vissa fall kan en elev vara den enda i klassen som ”puttats ut” vid övergången.

4.1.11 Geografiska elevströmmar

Av samtliga grundskoleelever, som är boende i Göteborg, väljer ungefär 77 procent en skolenhet i kommunal regi. Andelen elever per regiform, sett till kommunen som helhet, är relativt stabil över tid men något minskande. Både in- och utpendlingen utgör sammantaget en förhållandevis liten andelen av det totala antalet elever i kommunal regi. Utpendlingen till andra kommuner har minskat över tid och under 2019 valde totalt cirka 760 elever en skolenhet i en annan kommun. Inpendlingen från andra kommuner varierar omkring 300–400 elever årligen och gruppen tenderar att fördela sig relativt jämnt mellan stadsdelarna.

Av de elever som är bosatta i Göteborg väljer i genomsnitt 71 procent en kommunal skolenhet i den egna stadsdelen. Andelen varierar betydligt mellan stadsdelarna och påverkas bland annat av antalet fristående skolor i närområdet. I Västra Hisingen, som saknar fristående skolor, är andelen högst med 84 procent. Lägst andel återfinns i Centrum, där endast 43 procent av eleverna som går i en skolenhet i kommunal regi kommer från den egna stadsdelen. Andelen elever som söker sig till fristående skolor i staden ökar successivt med elevernas ålder, och varierar i genomsnitt i staden från 14 procent i förskoleklass till 33 procent i högstadiet.

Sett till elevers benägenhet att röra sig över stadsdelsgränserna generellt, oavsett regiform, varierar andelen elever som stannar i den egna stadsdelen mellan 73–89 procent. I genomsnitt väljer 83 procent av Göteborgseleverna en skolenhet i den egna stadsdelen. Detta kan jämföras med Stockholm där 85 procent av eleverna i grundskolan går i en kommunal skolenhet i det egna stadsdelsnämndsområdet. Elever som väljer en skolenhet utanför den egna stadsdelen söker sig primärt till en fristående skolenhet i Centrum eller till en kommunal skolenhet i angränsande stadsdelar.

Under 2019 valde omkring 10 300 elever i Göteborg en skolenhet utanför den egna stadsdelen. Av dessa valde cirka 3 500 elever en kommunal skolenhet. I och med de nya reglerna kring skolvalet, från och med höstterminen 2019, får eleven större möjlighet att söka sig till skolenheter inom hela staden. Över tid bidrar regeländringarna sannolikt till att fler elever, som bor nära stadsdelsgränserna, kommer att söka sig till kommunala skolenheter i angränsande stadsdelar.

4.1.12 Skolkapacitet

Att bedöma skolenheternas kapacitet att ta emot elever är en komplex fråga som berör många nämnder både i planering och drift. Grundskolenämndens ansvar är att inom ramen för de ekonomiska resurserna garantera rätten till utbildning

(skolplikt och skolplacering) och skapa förutsättningar för skolenheterna utifrån skollagen och för arbetsmiljöansvaret för elever och medarbetare.

Bedömningen kan indelas i fyra olika planeringsperspektiv, på lång sikt (ca 10 år), medellång sikt (ca 5år), kort sikt (nästkommande läsår) samt oförutsedda händelser (pågående läsår).

Planeringen på lång sikt gäller vid framtagandet av kommunens översiktsplan. Tillräckligt stora tomter behöver avsättas för skoländamål som 1. Planerar för den kommande befolkningsutvecklingen 2. Planerar för att komma tillrätta med befintliga obalanser i skolkapaciteten i befintliga fastigheter utifrån ett geografiskt perspektiv. Här är idag inte grundskolenämnden delaktig i planeringen.

Även på medellång sikt i detaljplaneskedet behöver grundskolenämnden göras mer delaktig i stadens planering för att kunna driva skolverksamheten på kort sikt, t ex i framtagande av lokalförsörjningsprogram och lokaluppgifter så att planeringen åtgärdar såväl befintliga som kommande kapacitetsbrister vid byggande av skolenheter för olika verksamhetsformer och olika elevers behov. För det krävs en strategisk plan för stadens (skol)lokaler.

Vid stads- och fastighetsplanering görs teoretiska antaganden om lokalernas kapacitet där det största fokuset ligger på yta per elev. Dessa planprocesser är mycket långa. I planeringen saknas ofta tillgänglighetsanpassning utifrån behoven och planering för elever i behov av särskilt stöd. När byggnationen åldras ändras bedömningen av den fysiska kapaciteten, till exempel beroende på förändringar i arbetsmiljö eller ny lagstiftning. I den långsiktiga lokalplaneringen finns ofta, men inte alltid planering för olika verksamhetsbehov såsom tillgänglighetsanpassning, specialsalar, fritidshem, utomhusytor, matsal, personalarbetsplatser, administration eller grupprum. Verksamhetens behov har också bedömts på olika sätt i planeringen beroende på när huset byggdes och vilka olika hänsyn (ekonomiska eller byggnadsmässiga) som är tagna i de olika projekten. I praktiken används många planerade platser för annat, t ex evakuering vid renovering, samutnyttjande av lokaler eller utifrån brister när verklighets behov över tid inte matchar planeringen.

Att i planeringen minimera kapaciteten ökar riskerna för att platstillgången inte matchar behoven och att beredskap för att kunna möta plötsliga förändringar minskar. Särskilt gäller det till skolenheter i områden där antalet platser är lägre än antalet elever som önskar gå där. Att ha högre kapacitet än behoven ökar de bestående kostnaderna på förvaltningsnivå som annars kunnat läggas på utbildning. Vid många skolenheter där platser finns tillgängliga saknas tillräckligt antal sökande och resurserna utnyttjas därmed inte effektivt och enskilda skolenheter riskerar ekonomiska obalanser.

Vid skolenheterna är behoven olika och ständigt föränderliga. De är oftast omedelbara eller kortsiktiga beroende på elevernas behov och var de fått sin placering. Rektor gör budget- och verksamhetsmässiga överväganden utifrån ansvaret att leda det pedagogiska arbetet och besluta om skolenhetens inre

organisation och ansvarar för att fördela resurser inom skolenheten efter elevernas olika förutsättningar och behov.

Å andra sidan är huvudmannen ansvarig för att garantera rätten till plats utifrån skolplikten. Utbildningschefen är ansvarig för att kontinuerligt bedöma kapaciteten i respektive skolenhet och årskurs, både inför planeringen för nästa läsår och för de löpande händelser som sker under pågående läsår.

Kapacitetsbedömningen bildar underlag för placering av elev i förskoleklass, grundskola och grundsärskola.

Under 2019 har förvaltningen utarbetat en rutin för utbildningschefens bedömning av skolenheternas kapacitet. Denna ligger till grund för placering av elever nästkommande läsår (för placering i skolvalet i förskoleklass och skolenhetsövergångar) samt vid skolbyten utifrån elevernas önskemål. För dessa placeringar finns en kapacitetsnorm för antalet elever per årskurs. Denna norm utgår ifrån lokal- och verksamhetsskäl utifrån principerna samt skolenhetens ekonomiska förutsättningar. För oförutsedda placeringar (t ex vid inflyttning till kommunen och eller när Skolinspektionen beslutar att återkalla fristående skolors tillstånd att bedriva skolverksamhet) eller andra sakliga skäl för elevers skolbyte används enhetens maximala kapacitet.

Ett detaljerat underlag för bedömning av skolornas kapacitet att ta emot elever har utarbetats för respektive läsår i både grund- och grundsärskola. Dokumentet ger goda möjligheter att testa olika typer av organisationer både på utbildningsområdesnivå och enhetsnivå som är betydelse i den fortsatta utredningen.

Tabell 4. Skolstruktur skolenheter läsåret 2020/21 per tidigare huvudman/stadsdel (grundskoleenhet)

Stadsdel	Utbildningsområde	Antal skolenheter	Antal skolenheter med årskurs 9	Skolstruktur skolenheter 2020/21
Lundby	1	12	2	F-3 (2), F-5 (1), F-6 (5), 4-6 (2), 7-9 (2)
Norra Hisingen	6	17	6	F-3 (3), F-6 (6), 4-6 (2), 4-9 (2), 7-9 (4)
Västra Hisingen	5, 6	25	5	F-3 (12), 4-6 (5), F-6 (1), 4-9 (1), 7-9 (4), F-9 (2)
Angered	1, 2	20	7	F-3 (10), 4-9 (6), F-5 (1), F-6 (2), 6-9 (1)
Östra Göteborg	3, 4	15	5	F-3 (3), F-6 (5), F-5 (1), F-9 (2), 4-9 (2), 7-9 (2)
Örgryte-Härlanda	4	10	4	F-3 (1), F-6 (4), 4-9 (1), F-9 (3) samt en ny F-9
Centrum	2	8	2	F-2 (1), 3-6 (1), F-4 (1), F-5 (2), F-6 (1), 6-9 (1), 7-9 (1)
Majorna-Linné	3	12	2	F-3 (1), 4-6 (1), F-5 (1), F-6 (6), 7-9 (2)
AFH	7	19	4	F-3 (4), F-5 (1), F-6 (7), 4-6 (1) F-9 (1), 4-9 (1), 7-9 (2) samt en ny F-6 och en SU-grupp
Västra Göteborg	7, 8	26	7	F-3 (6), F-6 (10), 4-6 (3), F-9 (1), 7-9 (4) samt två SU-grupper F-9
Göteborg	1 till 8	164	44	F-2 (1), F-3 (42), F-5 (7), F-6 (47), 3-6 (1), 4-6 (14), F-9 (9), 4-9 (13), 6-9 (2), 7-9 (21) samt 2 nya och 3 SU-grupper

Läsåret 2020/21 finns 10 olika skolenhetsstrukturer på enhetsnivå utifrån tidigare stadsdelsnämnders planering; 164 grundskoleenheter och 32 grundsärskoleenheter. Antalet grundskoleenheter har minskat sedan läsåret 2019/20 trots att två nya skolbyggnader tillkommit. Detta beror på att tidigare mindre skolenheter slagits samman till större. Ca 45 av dessa har elever med årskurs 9.

Tabell 5. Snitt antal elever per skolenhet grundskola inklusive individintegrerade i grundsärskola läsåret 2020/21

Stadsdel	Utbildnings- område	Antal skolenheter F-9	Antal skolenheter med årskurs 9	SUMMA KAPACITET NORM 2020/21 (snitt)	SUMMA KAPACITET MAX 2020/21 (snitt)	SUMMA Placering 2019/20 (snitt)	SUMMA PROGNOS 2020/21 (snitt)
Lundby	1	12	2	334	351	317	333
Norra Hisingen	6	17	6	315	329	284	295
Västra Hisingen	5, 6	25	5	316	341	244	280
Angered	1, 2	20	7	297	316	260	263
Östra Göteborg	3, 4	15	5	331	345	269	292
Örgryte- Härlanda	4	10	4	430	447	419	427
Centrum	2	8	2	221	232	206	208
Majorna- Linné	3	12	2	359	376	347	351
AFH	7	19	4	287	298	259	282
Västra Göteborg	7, 8	26	7	261	274	235	257
Alla	1 till 8	164	44	310	326	287	293

Alla siffror är preliminära och avser november och december 2019. Därefter har Skolinspektionen beslutat om att återkalla tillståndet att bedriva skola för den fristående grundskolan Safirskolan. Detta påverkar snittet för antalet placerade och prognosen inför 2020/21.

Antalet grundskoleelever i Göteborgs Stad har ökat kraftigt under flera år. Mellan 2015 – 2019 ökade antalet elever i kommunala grundskolor i genomsnitt med ungefär 1 300 elever årligen. Under samma period har antalet elever ökat genomgående i samtliga stadier. Mellan 2020 och 2023 väntas elevökningen emellertid avta årligen, från ungefär 1 000 elever 2020 till 370 elever 2023. På sikt väntas elevökningen framförallt drivas av fler elever i högstadiet, och till viss del i mellanstadiet.

Den minskande ökningstakten innebär stabilare förutsättningar för förvaltningen att planera sin verksamhet över tid. Den förändrade elevsammansättningen medför dock att resurser, i form av bland annat lokaler, måste omallokeras från elever i yngre till äldre åldrar.

Utifrån befintligt fastighetsbestånd och nuvarande förutsättningar i staden finns totalt en överkapacitet i kommunala grundskolor med cirka 4 100 platser under höstterminen 2019. Den genomsnittliga nyttjandegraden var då 92 procent. År 2023 beräknas den genomsnittliga nyttjandegraden i staden vara 93 procent.

Från och med 2020 och framåt beräknas nyttjandegraden i högstadiet öka i snabbare takt än i övriga stadier och 2022 kommer behovet i staden vara högre än antalet tillgängliga platser i kommunala skolor. I övriga årskurser beräknas fortsatt en viss överkapacitet totalt sett. Möjligheten att tillgodose det ökade behovet av platser i högstadiet beror av förvaltningens förmåga att frigöra platser i låg- och mellanstadieskolor, till fördel för högstadieelever.

Snittet i Göteborg är 287 elever per skolenhet, men snittet varierar både mellan stadsdelar och inom respektive stadsdel.

Elevutvecklingen skiljer sig åt mellan olika stadsdelar. Från och med 2020 kommer 6 av 10 stadsdelar att ha en underkapacitet av platser i högstadiet, detta förutsatt att inga nya elevplatser skapas. Behovet av platser beräknas generellt vara störst i AFH, Lundby, Västra Hisingen och Örgryte-Härlanda. Det beräknade underskottet av platser i Västra Hisingen och Örgryte/Härlanda beror främst av att nyttjandegraden i nuläget är hög och att möjligheterna till expansion därmed är begränsade. I övriga stadsdelar förklaras platsbristen istället av en ökande befolkning till följd av högt bostadsbyggande. För att tillgodose framtida behov krävs i dessa stadsdelar att befintliga lediga resurser frigörs för elever i äldre åldrar. För att möjliggöra detta krävs bland annat en ökad benägenhet hos eleverna att röra sig inom och utanför stadsdelsgränserna över tid. I de fall fristående aktörer väljer att etablera nya skolor i de områden där det finns platsbrist är det högst troligt att elever istället väljer en skolenhet i fristående regi vid studieövergångar.

Tabell 6. Snitt antal elever per grundsärskoleenhet (ej individintegrerade elever)

SDF	Utbildnings- område	Antal skolenheter 1- 9 (grundsärskola)	Antal skolor med årskurs 9	SUMMA Placering 2019/20 snitt	SUMMA Placering 2019/20 totalt
Lundby	1	1	1	34	34
Norra Hisingen	6	3	3	24	76
Västra Hisingen	5, 6	2	1	40	79
Angered	1, 2	9	4	13	116
Östra Göteborg	3, 4	5	3	15	76
Örgryte-Härlanda	4	2	1	25	50
Centrum	2	0	0	0	0
Majorna-Linné	3	2	1	20	39
AFH	7	5	3	18	90
Västra Göteborg	7, 8	3	2	24	72
Alla	1 till 8	32	19	20	632

I grundsärskolan är variansen mellan tidigare stadsdelars skolstruktur än mer varierande. I Centrum saknas grundsärskoleenheter, medan snittet i övriga stadsdelar varierar från 13 till 40 elever per skolenhet. I grundsärskolan kompliceras skolornas placering och skolornas kapacitet av många olika faktorer. Förutom vilken årskurs eleven går i, så läser en grundsärskoleelev i huvudsak utifrån en av två olika timplaner (ämnen eller ämnesområden) eller en kombination av dessa. Behovet av att tillgänglighetsanpassa lokalerna är ofta

stort. Kapaciteten att ta emot eleverna är lägre än behovet i många delar av staden.

4.1.13 Digitalisering

I kommunfullmäktiges budget för 2019 har utbildningsförvaltningarna i Göteborgs Stad i uppdrag att ta fram en stadengemensam digitaliseringsstrategi. Tanken är att utgå från den nationella digitaliseringsstrategin och förtydliga denna i ett Göteborgsperspektiv. Varje förvaltning ska därefter ta fram en egen handlingsplan som utgår från gemensamt program. Arbetet är påbörjat och beräknas vara klart i slutet av 2019.

Från och med årsskiftet 2018/2019 äger grundskoleförvaltningen processen för centralt inköp och hantering av elevdatorer. Alla leasingavtal förs över till grundskoleförvaltningen, även avtal för elever i lägre årskurser. Under läsåret 2019/2020 kommer alla elever i årskurs 4-9 att få tillgång till en dator som inte är äldre än 36 månader. På sikt ska även yngre eleverna få samma möjlighet. Syftet med övergång till ett centralt ägande av elevdatorer är att öka likvärdigheten mellan skolor i tillgång till digitala verktyg, avlasta skolorna från administration, samordna beställningar, skapa utvecklande, lustfylld och kreativ arbetsmiljö för elever och pedagoger och bredda det pedagogiska utbudet av arbetssätt och metoder för att fördjupa kunskaper och utbildningsmöjligheter för livslångt lärande.

Grundskoleförvaltningen deltar tillsammans med Intraservice och övriga skolförvaltningar i projekt för att ta fram en ny lärplattform. I detta arbete ingår att bestämma hur Hjärntorget ska utvecklas för att stödja verksamheternas behov på kort och lång sikt. Avdelningen arbetar även tillsammans med Intraservice och övriga skolförvaltningar i projekt för att ta fram ett nytt elevadministrativt system som ersätter nuvarande Procapita. I projektet ingår även tjänster för beslutsstöd och resursplanering.

Under grundskoleförvaltningen första år har ett tydligt behov av nya IT-tjänster identifierats. Det handlar bland annat om stöd för myndighetsutövning inom myndighetsavdelningen. Administrativa processer som hanterats per stadsdel kräver ett annat systemstöd när ärendeflödet blir tio gånger så stort. Stadens tjänsteplansmodell för utveckling av nya IT-tjänster har en långsam cykel vilket medför att tiden från att ett behov uppstår till dess att ny tjänst finns på plats kan ta 2-3 år.

4.2 Om att samla in erfarenheter

För att samla in erfarenheter av de olika organisationslösningar som idag finns på skolenhetsnivå har utredningen under hösten 2019 genomfört ett antal workshops med en rad olika grupper. Samtliga utbildningschefer och i stort sett samtliga rektorer har under ledning av representanter för utredningen genomfört en nulägesanalys där styrkor, svagheter, möjligheter och hot kunnat identifierats, beskrivits och dokumenterats. Rektorer har gjort

nulägesanalysen i de rektorsgrupper som de är indelade i utifrån respektive utbildningsområde.

Representanter för biträdande rektorer och lärarna har också genomfört denna nulägesanalys. Utöver dessa grupper har utredningen genomfört liknande nulägesanalys med olika gruppering av chefer och personal från förvaltningens olika avdelningar i syfte att utifrån deras synvinkel analysera nuvarande skolenhetsstruktur i staden. Utredningen har också haft ambitionen att samla elevers erfarenheter i de avseenden de har synpunkter på hur skolenheter är uppbyggda. Ungdomsfullmäktige har interaktivt arbetat med några av utredningens frågeställningar vid ett par tillfällen under hösten. Detta har skett efter att en tjänsteman från grundskoleförvaltningen haft en presentation av skolenhetsutredningen.

Den sammanlagda och mycket omfattande dokumentationen från samtliga dessa grupper som beskrivits ovan har sedan sammanställts och analyserats. Det har varit en innehållsmässig analys där dokumentationen i ett första skede strukturerats i olika kategorier och för att sedan analyseras i syfte att finna mönster. I framställningen nedan kommer inte styrkor, svagheter, möjligheter och hot beskrivas för var sig eftersom samma sak kan beskrivas som exempelvis både en styrka och en svaghet. Därför bygger framställningen på de områden som berörs i nulägesanalysen och belyses på vilket sätt de betraktas som en styrka, svaghet, möjlighet och hot.

4.3 Styrkor och svagheter

4.3.1 Skolstorlekens betydelse

Hur ser den optimala skolstorleken ut? Hur många medarbetare och elever ska en skolenhet ha för att fungera på bästa sätt? Utifrån de samlade erfarenheterna som dokumenterats är det tydligt att skolstorlek har betydelse på olika sätt. Ett mönster som framkommer är att det finns en rad fördelar med att skolor har en viss volym avseende medarbetare och elever. I större skolenheter finns överlag en större möjlighet för rektorena att kunna organisera verksamheten mer flexibelt. Bland annat handlar det om att kunna nyttja lärarnas behörighet. En större skolenhet ger en robustare ekonomi och en större möjlighet att kunna bära sig ekonomiskt. Det ger också möjlighet att kunna ha tillgång till stödresurser på skolenheten i form av exempelvis elevhälsopersonal och administrativa ledningsresurser. Flera lärare betonar betydelsen av att ha tillgång till specialpedagog eller annan elevhälsopersonal. Det leder till att lärare tillsammans med dessa professioner skyndsamt kan arbeta med problem som uppstår innan de blir för stora. På många skolor finns enbart en skoladministratör, vilket skapar en sårbarhet vid sjukdom. Med en större enhet finns en styrka i att kunna ha två administratörer som kan specialisera sig på olika uppgifter och täcka upp för varandra vid sjukdom. Vid mindre enheter kan det vara så att skolenheten får dela administratör med en annan enhet. Att ha en fysiskt närvarande skoladministratör upplevs skapa en struktur på varje enhet. Det finns dåliga erfarenheter när skoladministratörer arbetar på två enheter. Då

upplevs det vara lätt att det brister i kommunikationen mellan administratör och rektor och lärare. Större skolor ger även möjlighet att kunna ha en egen vaktmästare, vilket framkommit som en styrka med den stora skolenheten.

Att kunna ha fler rektorer på en skolenhet eller uttryckt som dubbelt ledarskap framkommer i detta sammanhang som möjlighet med en större enhet. Vidare finns större möjligheter för större skolor vad gäller tillgången till lokaler med särskilda ändamål, såsom specialsalar. Större skolor kan ha ökade kostnader för transporter till följd av behov av skolskjuts. Samtidigt kan ökade kostnader uppstå på mindre skolor i fall då eleverna behöver ta del av viss undervisning på andra ställen än skolan till följd av att vissa lokaler inte finns på skolenheten. I den stora skolenheten kan det vara svårt att organisera för ett lite mindre sammanhang. Det är ofta av betydelse för de elever som i sin skolgång är i behov av särskilt stöd.

I ett utvecklingsperspektiv har skolstorlek betydelse särskilt med avseende på möjligheten att kunna organisera för kollegialt lärande/samarbete mellan ämneslärare. Det gäller framförallt för årskurserna 7–9. Sådant samarbete kan inte förekomma på små 7–9 skolor där vissa lärare på små skolor kan vara ensamma att undervisa i ett ämne. Ur ett utvecklingsperspektiv framhålls att en större skolenhet generellt sett har större möjligheter att ha utrymme för förbättringskapacitet och utvecklingsarbete. De lärare som utredningen träffat stryker under på detta och menar att det kollegiala utbytet är en viktig faktor för att lärare ska stanna på en skolenhet under längre tid.

Det framkommer också av dokumentationen att storleken på skolor behöver analyseras utifrån flöden, rektorsskap och åldrar. Att elever behöver göra skolval inom en "skola" på grund av att skolan formellt är indelad i flera skolenheter, uttrycks som en svaghet som snarast bör åtgärdas. Det talar för att en större skola bör hanteras som en skolenhet. Av detta resonemang framträder också frågan om hur rektorsskapet ska organiseras på en större skolenhet? Är biträdande rektorer en möjlig väg?

Vad avser elevernas ålder uttrycks att skolstorlek bör anpassas efter ålder. Utifrån resonemanget ovan om skolstorleken betydelse avseende tillgången till behöriga lärare och möjligheten till samarbete mellan ämneslärare framstår att högstadiet bör ha en större volym än låg och mellanstadiet. De elever som uttryckt sina synpunkter via ungdomsfullmäktige anser att skolorna ska vara uppdelade i F-6 och 7–9. De anser att högstadieskolorna ska vara större än F-6 skolorna. Högstadieskolor ska enligt eleverna minst innehålla 4 paralleller och att även klasserna kan vara större här jämfört med i de lägre årskurserna. Eleverna anser dock att det i slutändan är den pedagogiska utformningen som är central och att det är den enskilde lärarens kunskap och personlighet som verkligen har störst betydelse för elevens lärande.

Elevers behov av trygghet framstår som en styrka som lyfts fram avseende små skolor. Att bli sedd som elev och korta beslutsvägar lyfts fram som styrkor med den lilla skolenheten. Möjligheten för vissa elevgrupper med särskilda behov att kunna gå på mindre enheter blir i detta sammanhang särskilt viktigt, exempelvis SU grupper och resursskolor. Samtidigt finns det lärare som framför att det bör

finnas SU grupper och grundsärskola på fler enheter än det gör idag. Vilket talar för att en viss volym behövs på sådana skolenheter för att rymma grundskola, grundsärskola och SU-grupper.

Även rektors möjligheter i den mindre skolenheten till mer hållbara kontakter med vårdnadshavarna framförs som en styrka med lilla skolenheten. I den lilla skolenheten har en rektor större möjligheter att uppfylla sitt uppdrag att fungera som pedagogisk ledare med avseende på att kunna föra en pedagogisk dialog med varje medarbetare och att kunna leda varje medarbetare i pedagogiska utvecklingsfrågor. Några lärare som utredningen träffat betonar den lilla skolenhetens fördel genom att alla känner alla och det ger en trygghet. En liten skolenhet innebär också att eleverna får gå i en skola nära hemmet vilket av vissa upplevs som en stor fördel, särskilt för de yngre eleverna, inte minst avseende transport till och från skolan.

En synpunkt som framkommer i avdelningarnas underlag är egentligen inte relaterad till en föredragen skolstorlek framför en annan, utan lyfter behovet av ett sammanhållet sätt att definiera skolenheter. Detta utifrån möjligheten att göra analyser och jämförelser av exempelvis resultat, befolkningsprognoser med mera.

4.3.2 Årskurssammansättning och den röda tråden

Som beskrivits ovan finns en variation vad gäller skolors årskurssammansättning. Det beskrivs som en styrka när skolor är uppbyggda för en så sammanhållen skolgång som möjligt. Att tvingas byta skola inför exempelvis sjätte klass på grund av att skolan är en F-5 skola ses som svaghet som gör det svårt för ett sammanhållet lärande och att skapa kontinuitet i stödinsatser. För lärarna innebär det ofta att betygssättningen i årskurs 6 kan försvåras när man endast undervisat eleverna under en årskurs och inte har en fullständig bild av elevernas kunskapsutveckling i ämnet. Styrkan med sammanhållna skolenheter i det sammanhanget beskrivs i termer av att säkerställa kunskapsprogression för eleverna att utveckla sin fulla potential. Även möjligheten för rektor att leda verksamheten med ett helhetstänk och med en tydlig pedagogisk inriktning framförs som en styrka. Lärare har också framfört att skolor som bryter mitt i ett stadie inte är att föredra. Exempelvis upplevs det som en svaghet när en lärare ska sätta betyg på en elev i årskurs 6 och läraren enbart undervisat eleven under ett läsår på grund av att eleven kommer från en F-5 skola. Många av de lösningar där årskurserna på skolor bryter mitt i ett stadie har lokalmässiga förklaringar och vissa årskurser har flyttats över till en annan skola på grund av lokalbrist.

Vad som också framkommit som en svaghet med skolor som bryter mitt i ett stadie eller för den delen också efter bara några årskurser, som i fallet med F-3 skolor, är att det leder till ett skolval med allt vad det innebär om osäkerhet om tillgång till plats och kanske till och med i värsta fall byta till en skolenhet som man inte önskat. Att vara på samma skola under längre tid uppfattas ge en trygghet för eleverna. När det gäller skolbyten kan dock dessa vara positiva för vissa elever. Med ett skolbyte kan elever få möjlighet att byta miljö och få

inträda i en ny elevroll vilket också kan innebära att eleven känner av att förväntansbilden stiger.

Det finns dock generellt en upplevd svaghet att det för eleverna idag inte finns en tydlig "skolväg" från f-9 och att det alla gånger inte finns möjlighet för skolan i närområdet att ta emot eleverna i de högre årskurserna. Det leder in till frågan om hur högstadiet ska vara organiserat. Här framkommer inte någon tydlig bild i dokumentationen. Det finns upplevda styrkor med en sammanhållen f-9 skola som då i stort står i samklang med de styrkor som framkommit ovan i termer av sammanhållet lärande och möjligheten med att upprätthålla den pedagogiskt röda tråden. Lärare framhåller att en fördel är att det därmed inte blir så stort hopp mellan årskurs 6 och 7. En annan fördel som lyfts fram är att det kan finnas en trygghet att ha eventuella syskon på skolan.

Men det framkommer också att det finns en styrka med större högstadieskolor vilket sammanfaller med de fördelar som beskrivits ovan under avsnittet om skolstorlek och som handlar om styrkan med en sådan enhet står att finna i bland annat den möjlighet som det finns till skolutveckling genom kollegialt lärande mellan flertalet ämneslärare.

Det finns även upplevda utmaningar med sammanhållna F-9-skolor. Att gå på samma skola under lång tid ökar risken för statiska grupperingar, vilket de "omstarter" som skolbyten medför kan motverka. Här framkommer också från lärarhåll att det på F-9 skolor ofta blir ett större fokus på de äldre eleverna. Även ur de yngre elevernas perspektiv lyfter lärare fram att de yngre eleverna kan känna rädsla för de äldre eleverna. För de yngre eleverna kan det finnas en fördel med att skolan finns i det geografiska närområdet. Stora F-9 skolor med många elever och stora upptagningsområden är ur denna synvinkel ett sämre alternativ.

Eleverna har genom ungdomsfullmäktige förmedlat att de tycker att skolorna bör vara uppdelade i F-6 och 7-9 skolor. Det upplevs vara det bästa för kontinuiteten. Efter årskurs 6 upplevs vara en bra tid för skolövergång och det är en nackdel att byta skola precis när man ska få betyg. Hur skolor sedan utöver detta delar in sig ytterligare, anser de vara en fråga för varje skola. Av eleverna synpunkter framgår också att de allra yngsta eleverna och de äldsta eleverna inte ofta har en så stor behållning av varandra, vilket innebär att det inte är nödvändigt med F-9 skolor.

4.3.3 Skolformer och verksamhetsformer

Utifrån ett elevperspektiv framkommer att det finns en styrka i att skolor är organiserade så att olika skolformer finns i samma skolenhet. Det upplevs överlag som positivt att grundskola och grundsärskola interagerar i samma skolenhet. I detta sammanhang framförs att sarskolorna idag är för små.

Utifrån ledningsperspektiv upplevs det finnas svårigheter för rektorer att fullt ut kunna fungera som pedagogisk ledare när man som rektor ansvarar för fler skolformer – det upplevs splittrat. När rektor ansvarar för flera skolformer

framförs även att det finns en risk för att fritidshem, förskoleklass och grundsärskola ”kommer bort” och prioriteras ner till förmån för grundskolan. Det motsatta framhålls också - det är bra att rektorskapet för grundskola också inbegriper fritids eftersom det då blir tydligt för eleverna vem som är deras rektor. De fritidshemsutvecklare tillika fritidspedagoger som utredningen träffat beskriver problematiken då biträdande rektorer bär ansvaret för fritidshem. Problemet när de biträdande rektorerna inte deltar vid gemensamma rektorsmöten i staden är de inte heller bär informationen och att det därmed blir stopp i informationsflödet till personalen i fritidshem. Det finns också varianter av ledningen av fritidshem som inte säkerställer en sammanhållen ledning av fritidshem. Det är fallet då rektor har personalansvar för fritidshemspersonalen men inte har verksamhetsansvar.

När det gäller verksamhetsformen, särskilda undervisningsgrupper, framkommer från lärare att det vore önskvärt om det skulle finnas sådana grupper på fler skolenheter än vad det gör idag.

4.3.4 Skolledningsorganisation

I rektorens nulägesanalys framgår tydligt att rektorerna uppfattar att skolornas skolledningar behöver hitta en mer ändamålsenlig organisation. Rektorskapet upplevs vara ett ensamarbete i för stor utsträckning och det upplevs som en svaghet. Det finns en sårbarhet i att rektor är ensam på sin skolenhet som ledare av verksamheten. I detta sammanhang lyfts fördelen med stora skolor fram som en möjlighet att kunna få utökad ledningsresurs. Biträdande rektorer lyfts fram inte bara som en avlastning för rektorer i sitt ledarskap utan framförallt som en kvalitetsaspekt på ledarskapet på en skolenhet. Det upplevs som en styrka att vara flera personer med ledningsfunktion för att kunna driva skolutvecklingsfrågor. För att detta ska fungera behöver de biträdande rektorer kunna ha personalansvar och i likhet med rektorer delta i förvaltningsövergripande forum där bland annat kvalitetsfrågor och strategier för skolutveckling diskuteras. Biträdande rektorsrollen lyfts också fram av rektorerna som ett karriärsteg för lärare som vill bli rektorer. Denna roll, tillsammans med andra roller som exempelvis intendent och administrativ chef, anser rektorerna behöver tydliggöras och definieras. I dessa delar är underlaget från avdelningarna helt i överensstämmelse med rektorernas uppfattningar. De skoladministratörer som utredningen träffat menar också att skoladministratörer på olika skolor har olika roller och att denna roll behöver tydliggöras. I detta sammanhang lyfts också fram att skoladministratörer med rektor som chef inte fullt ut känner att ledarskapet är anpassat för deras befattning. Det saknas exempelvis i flera fall arbetsbeskrivningar och särskilda arbetsplatsträffar för den administrativa personalen.

Ur ett verksamhetsutvecklande perspektiv framhålls att på större skolor finns ökade möjligheter till ett effektivt distribuerat ledarskap, med exempelvis roller som biträdande rektor, förstelärare, arbetslagsledare och representanter i olika typer av nätverk.

De elever som framfört sina synpunkter till utredningen menar att pedagogiken i större utsträckning ska stå i centrum för rektorerna och att de ges utrymme och tid för att jobba med detta. De ser att rektorerna har hög arbetsbelastning och att deras tid behöver frigöras till det pedagogiska arbetet. Biträdande rektorer anser de bör finnas på alla skolor.

I dag upplevs rektorsrollen som komplex och svår, vilket kommer till uttryck i en hög omsättning av rektor på skolorna. Här gavs i rektorernas beskrivningar en rad exempel på delar som visar på komplexiteten i uppdraget. Det framhålls av rektorerna att den nuvarande organisation inte fullt ut möjliggör ett hållbart ledarskap - framförallt upplevs möjligheten för rektor att fungera som pedagogiskt ledare som begränsade. Överlag upplevs antal medarbetare per rektor vara för många. Därför efterlyser rektorer att nyckeltal ska tas fram som anges hur många medarbetare och elever som rektor ska kunna ha maximalt. Här framfördes också dilemmat i att oavsett antalet elever ska rektor fullgöra vissa arbetsuppgifter, ex arbetsmiljö, plan mot diskriminering och trakasserier, lokalfrågor. Som det ser ut i dag är befattningen densamma för alla rektorer, men uppdragen ser olika ut. Förutsättningarna är olikvärdiga. Här framför lärare att resurser för ledning och administrativt stöd till skolor behöver fördelas mer rättvist.

I samband med resonemangen om de begränsade möjligheterna som idag finns för rektor att agera som pedagogisk ledare lyfts det administrativa stödet fram. Stödet till rektor avseende ekonomisk planering och uppföljning lyfts fram. Här finns det rektorer som uppfattar att en större andel av de administrativa resurserna som finns på Gamlestadstorg behöver fördelas ut till skolorna. Utifrån de resonemangen som fördes av rektorerna framgår också att det inte är tydligt vad som idag styr resurserna till ledning och administration på skolorna. I underlaget från avdelningarna lyfts också det administrativa stödet fram som viktigt. Stödet är i dag olika till omfattning samt utifrån kompetens. Även lärarna lyfter fram betydelsen av administrativa stödet och att ett mer välorganiserat sådant stöd skulle bidra till att lärarna i större utsträckning skulle kunna fokusera på undervisning och bedömning.

Även nyckeltal efterlyses som överlag kan styra tilldelningen av resurser till ledning- och administration. Utifrån ett ledningsperspektiv finns det ett upplevt behov av att skapa en likvärdighet avseende antalet medarbetare och elever per rektor. Samtidigt förs det fram att utformandet av ledningsorganisationen behöver vara lokalt anpassat. I det sammanhang förs det fram som styrka om rektorerna själva utifrån en resurs för chefsstöd själva fick besluta om hur de ville bygga upp skolans ledning och organisation - stödorganisation. Här framhålls att rektor enligt skollagen har ett stort friutrymme att forma sin egen organisation.

4.3.5 Skollokalernas betydelse

De samlade erfarenheterna synliggör lokalernas påverkan på möjligheterna att förändra skolornas organisatoriska uppbyggnad. Äldre skollokalerna är utformade med utgångspunkt i andra ideal än dagens, vilket sätter konkreta begränsningar

för pedagogisk utveckling. Men också avseende hur skolenheter kan konstrueras organisatoriskt exempelvis gällande skolstorlek och årskurssammansättningar. De fritidspedagoger som utredningen träffat betonar särskilt lokalernas begränsningar för deras verksamhet. I många fall är skolor enbart uppbyggda för skolverksamhet och inte anpassade för fritidshemmets verksamhet vilket många gånger innebär att fritidshemmen får husera i vanliga klassrum. Även representanter för särskolan beskriver liknande problematik för deras verksamhet avseende lokalernas beskaffenhet i relation till uppdraget. Men också tillgängligheten för eleverna fungerar inte fullt ut, exempelvis till skolgårdens utrustning eller skolbibliotek.

En generell uppfattning är att skollokaler överlag ger små möjligheter till mindre avgränsade rum för eleverna. Detta är det många elever som är i behov av. Men också att kunna växla mellan större och mindre lärmiljöer. Det finns i regel också få klassrum som är avsedda för övningsämnen såsom bild och hemkunskap, vilket innebär förflyttningar för eleverna och tidskrävande materialhantering

Erfarenheterna visar också att lokalförsörjningen är en stor svaghet. I detta sammanhang är det tydligt att det finns en frustration över att skolans representanter inte finns med i den process när nya skolor planeras.

4.4 Möjligheter och hot

När det gäller möjligheter och hot har fokus hamnat på de externa faktorer som hindrar respektive verkar för att de uppsatta målen ska kunna uppnås. Flera av rektorsgrupperna har i detta sammanhang berört sådana saker som handlar om hur de interagerar med förvaltningens olika stödavdelningar. Ur ett skolenhetsperspektiv kan dessa relationer möjligen betraktas som externa, och att rektorerna ser på stödavdelningarna på det sättet ger en indikation om att grundskoleförvaltningens hela organisation behöver beaktas utifrån insamlat underlag. Underlaget som handlar om relationen mellan de förvaltningscentrala avdelningarna och skolenheterna kommer att föras in i den avdelningsöversyn som löper parallellt med skolenhetsutredningen.

I dokumentationen framkommer att det överlag finns en samstämd uppfattning att grundidéerna som ligger grund för förvaltningens bildande och som uttryckts i skolutredningen är en möjlighet för det fortsatta utvecklingsarbetet. Fokus på mötet lärare och elev samt förvaltningen som stödorganisation är uttryck som manifesterar en som idéinriktning. Att det finns en direktör som också håller fast vid denna vision nämns också i detta sammanhang. Även underlaget från avdelningarna lyfter fram vikten av att det finns en gemensam färdriktning, vision och verksamhetsidé. Andra möjligheter som förs fram av avdelningarna rör hur en gemensam grundskoleförvaltning med bl a en tydlig skolenhetsorganisation kan bidra till ett starkare arbetsgivarvarumärke, vilket gynnar kompetensförsörjning och elevunderlag. Den vikarieanskaffning som idag finns centralt lyfts fram som en styrka.

Rektorernas analys av nuläget visar dock överlag att det finns uppfattning att tanken om förvaltningen som stödorganisation ännu inte fått praktiskt genomslag fullt ut. Det upplevs därför samtidigt som ett hot mot fortsatt utveckling om förvaltningen inte förmår att fullt ut utvecklas i denna riktning. En administrativ avlastning som exempelvis skulle ge möjlighet för rektorerna att på ett mer ordentligt sätt kunna agera som pedagogisk ledare efterfrågas. Några problem som nämns i detta sammanhang är: avdelningarna är inte synkade med sina uppdrag till rektorerna, beslut fattas utan hänsyn taget till elevers olika behov, otydlighet avseende kommunikationskanaler, myndighetsbeslut som inte sker i samverkan med rektor och som tar lång tid och som inte är rättssäkra. Särskilt problematiskt verkar det vara för de elever med särskilda behov som av den anledningen behöver skolskjuts till sin skola. Av de synpunkter som framförts, framförallt från rektorerna, framstår det som en möjlighet framöver om förvaltningen kan utveckla formerna för att agera mer utifrån skolors behov.

Även utifrån ett lokalt skoladministrativt perspektiv förefaller det finnas behov av att utveckla förvaltningens stöd gentemot skolorna. Det gäller framförallt gemensamma regler, exempelvis avseende rutiner och arbetssätt när journalister hör sig till en skola för att begära ut handlingar. Det förefaller som om många av de problem som beskrivs i detta sammanhang handlar om att kommunikationen behöver utvecklas mellan skolorna och förvaltningens stöдавdelningar. Det upplevs vara svårt att hitta rätt person på förvaltningen och att man inte får svar på mail. Det förekommer också att mail besvaras genom funktionsbrevlådan vilken upplevs förstärka distansen mellan skola och förvaltning. När det gäller det lokala administrativa stödet på skolor upplever vissa lärare att arbetet med dokumentationen vid kränkande behandling tar mycket tid och att de därför ser det som en möjlighet att de skulle kunna bli mer avlastade med detta arbete.

Det finns fördelar med att utifrån en helhetsbild över grundskolan i staden strategiskt kunna planera för skollokaler. Det handlar om att låta lokalplanering för bostäder och skolor gå hand i hand, så att exempelvis skolor placeras mitt i nybyggda områden. Det underlättar en samnyttjan av lokaler, och främjar möjligheten för skolan att utgöra en lokal mötesplats för samverkan med föreningsliv och kultur och fritid. Överlag finns det lokalmässiga hinder för idén om skolan mitt i byn. Att planera för idrottsanläggningar i anslutning till skolan möjliggör också ett effektivare lokalutnyttjande.

En annan möjlighet vad gäller skollokaler rör möjligheten att strategiskt placera skolor, främst för elever i årskurs 7–9, så att de kan attrahera elevgrupper från olika områden i staden. I socioekonomiskt svaga områden finns en tendens att elever väljer bort den lokala skolan och elevunderlaget utarmas. Att profilera skolor är en annan möjlighet som lyfts fram för att attrahera elever från olika delar av staden och på så sätt motverka skolsegregationen. En annan aspekt med avseende skolors geografiska belägenhet handlar om skolenheter och var verksamheter placeras. Utifrån eleverna perspektiv är de stadenövergripande grundsärskolornas placering och SU grupper placering ett problem. Dessa verksamheter behöver vara mer jämnt placerade över staden.

Den omorganisation i staden som innebär att stadsdelarnas ansvarsområden tillfaller nya eller befintliga nämnder innebär både möjligheter och utmaningar. Det finns positiva möjligheter i att organisera vaktmästeri, lokalvård och måltidsservice inom förvaltningen och det skulle bidra till en närmare koppling mellan de olika personalgrupperna på skolor.

Samtidigt finns risker med avseende på den vardagssamverkan som skolan har med individ- och familjeomsorg och kultur och fritid, samt utifrån lokalkännedom och helhetsperspektiv. För att motverka denna risk framförs att utbildningsområden inom förskola och grundskola tillsammans med socialtjänsten behöver organiseras utifrån samma geografiska struktur. När det gäller förvaltningens organisation i utbildningsområden framförs som en svaghet att grundsärskolans rektorer inte tillhör denna organisation.

Ur ett utvecklingsperspektiv framkommer synpunkter på hur förvaltningens verksamhetsutvecklare och de ämnesutvecklare som Center för skolutveckling organiserar. Här finns potentiella möjligheter för dessa grupper att samverka kring skolutvecklingsfrågor, vilket dock i dagsläget försvåras av nuvarande konstruktion med parallella skolutvecklingsutvecklingsorganisationer inom staden.

4.5 Sammanfattning

I detta kapitel första del beskrivs ett nuläge inom grundskoleförvaltningens verksamhet avseende vissa delar med särskild betydelse för utredningens fortsatta arbete. Beskrivningar visar att skolenheterna i Göteborg skiljer sig med avseende på storlek och årskurssammansättning. Även vilka olika befattningarna som finns skolorna och vilka arbetsgifter dessa funktioner har skiljer sig åt. Beskrivningen ger också en bild av en utpräglad skolsegregation i Göteborgs Stads grundskolor. Skolkapaciteten skiljer också mellan skolor.

I kapitlets andra del finns en redogörelse för olika gruppers erfarenheter av nuvarande skolenhetsorganisation. Redogörelsen utgår från dokumentation av de workshops som genomförts med dessa grupper och där styrkor, svagheter, möjligheter och hot kunnat identifierats.

Ett mönster i erfarenheterna är att det finns en rad fördelar med att skolor har en viss volym avseende medarbetare och elever. I större skolenheter finns överlag en större möjlighet för rektorerna att kunna organisera verksamheten mer flexibelt. Bland annat handlar det om att kunna nyttja lärarnas behörighet. En större skolenhet ger en robustare ekonomi och en större möjlighet att kunna bära sig ekonomiskt. Det ger också möjlighet att kunna ha tillgång till olika personalresurser på en skolenhet i form av exempelvis elevhälsopersonal, administrativa ledningsresurser och vaktmästeri.

Men även fördelar med den mindre skolenheten har framförts. Elevers behov av trygghet framstår som en styrka som lyfts fram avseende små skolor. Att bli sedd som elev och korta beslutsvägar lyfts också fram i detta sammanhang. Åldersperspektivet har också lyfts fram i resonemangen kring skolstorlek och att denna bör anpassas efter elevernas ålder och där erfarenheterna säger att låg-

och mellanstadieskolor bör vara mindre än högstadieskolor. Rektors möjligheter i den mindre skolenheten till mer hållbara kontakter med vårdnadshavarna och möjligheten att fungera som pedagogisk ledare lyfts också fram.

I ett utvecklingsperspektiv har skolstorlek betydelse särskilt med avseende på möjligheten att kunna organisera för kollegialt lärande/samarbete mellan ämneslärare. Det gäller framförallt för årskurserna 7–9. Sådant samarbete kan inte förekomma på små 7–9 skolor där vissa lärare på små skolor kan vara ensamma att undervisa i ett ämne.

Det framkommer också av dokumentationen att storleken på skolor behöver analyseras utifrån flöden, rektorsskap och åldrar. Att elever behöver göra skolval inom en "skola" på grund av att skolan formellt är indelad i flera skolenheter, uttrycks som en svaghet som snarast bör åtgärdas. Det talar för att en större skolenhet bör hanteras som en skolenhet. Vad gäller skolenheters årssammansättningar är det tydligt att erfarenheterna säger att det är en fördel med sammanhållande årskurser på en skola. Det skapar möjligheter för lärare att säkerställa och bedöma kunskapsprogression i ämnet fram till betygssättning. Även utifrån ett ledningsperspektiv upplevs det vara en fördel att kunna leda verksamheten utifrån ett helhetstänk kring elevers skolgång.

Det upplevs överlag som positivt att grundskola och grundsärskola interagerar i samma skolenhet. Utifrån ledningsperspektiv upplevs det finnas svårigheter för rektorer att kunna fullt ut kunna fungera som pedagogisk ledare när man som rektor ansvarar för fler skolformer – det upplevs splittrat. Det motsatta framhålls också - det är bra att rektorskapet för grundskola också inbegriper fritids eftersom det då blir tydligt för eleverna vem som är deras rektor.

Rektorerna uppfattar att skolornas skolledning behöver hitta en mer ändamålsenlig organisation. Rektorskapet upplevs som för ensamt och det upplevs överlag inte finnas tillräckliga förutsättningar att agera som pedagogisk ledare. I detta sammanhang lyfts fördelen med stora skolor fram som en möjlighet att kunna få utökad ledningsresurs. Det upplevs som en styrka i ett utvecklingsperspektiv att kunna vara flera personer i ledningsfunktion. Även den administrativa avlastningen lyfts fram i det sammanhanget. Resurserna för ledning och administrativt stöd upplevs idag inte vara likvärdiga och här efterlyser rektorerna någon form av nyckeltal för denna resurstilldelning. De biträdande rektorer som idag finns har inte heller samma uppdrag vilket upplevs olikvärdigt.

När det gäller upplevda möjligheter och hot har rektorsgruppen berört sådana saker som handlar om hur de interagerar med förvaltningen många stöдавdelningar. Rektorerna analys av nuläget visar att det finns en uppfattning att tanken om förvaltningen som stödorganisation inte i praktiken ännu fullt ut fått genomslag. De ser därför det som ett hot mot fortsatt utveckling om förvaltningen inte förmår att utvecklas fullt ut i denna riktning.

5 Erfarenheter från andra

5.1 Utredningar i andra kommuner

I vår sökning efter kommuner som har genomfört liknande utredningar med inriktning på skolenhetsstruktur, liknande den som vi nu initierat, så finner vi flera sådana exempel. Vi har hittat den typen av utredningar i medelstora och små kommuner. Det finns olika anledningar till att dessa kommuner initierat dessa utredningar. Många av orsakerna är dock gemensamma och några är specifika för någon. Gemensamt för flera av dessa utredningar är att de syftar till att utreda hur en skolenhetsstruktur skulle kunna se ut när elevantalet växer. I det sammanhanget handlar det mycket om att kartlägga den samlade skolkapaciteten i kommunens skolor och vilka eventuella ny- och utbyggnationer som skulle behövas.

Ett annat utredningsspår berör segregation och likvärdighet. I flera av kommunerna finns en politisk vilja att bryta och stävja den skolegregation som upplevs allt starkare och som nu inte bara finns i storstäderna utan också märks i mindre städer. Här ses en förändring av skolenhetsstrukturen som ett verktyg. I några kommuner finns exempel där man koncentrerar undervisningen i årskurserna 7–9 till ett fåtal högstadieskolor. Detta i syfte att rekrytera elever från fler bostadsområden i syfte att skapa mer heterogena elevsammansättningar på dessa skolor. I det sammanhanget kan det också handla om att ändra reglerna för skolskjuts så att elever kan ta sig till skolor längre bort från bostaden liksom ändring av skolors upptagningsområden.

Skolverket har kartlagt hur ett urval av huvudmän arbetar för att motverka skolegregation och de negativa effekterna. Kartläggningen visar att när det gäller insatser för att åstadkomma en jämnare och mer blandad elevsammansättning, tycks den ökande elevkullarna ha öppnat för möjligheten att påverka elevströmmar genom att skapa tillfällen för omorganisation av huvudmannens skolenheter, ombyggnation eller anläggning av nya skolor. Även om kartläggningen ger få svar om vilka enskilda insatser som är framgångsrika är det tydligt att de huvudmän som tycks fokusera medvetet på frågan om skolegregation gör det utifrån en övergripande och långsiktig strategi som inkluderar insatser på samtliga nivåer i styrkedjan. De huvudmännen arbetar dels med insatser på organisatorisk nivå som syftar till att balansera själva elevsammansättningen, dels med insatser för att skapa så goda förutsättningar som möjligt för rektorer och lärare att kunna fullgöra sina respektive uppdrag (Skolverket 2018).

Det mönster vi sett i andra kommuners skolenhetsutredningar avseende insatser mot bostadssegregationens konsekvenser kan därför mot bakgrund av Skolverkets kartläggning sägas vara ett generellt mönster i landets kommuner. Vad som dock kan konstateras är att förutsättningarna för att kunna balansera själva elevsammansättningen på skolor skiljer sig mellan huvudmän. Det beror i huvudsak på hur den lokala skolmarknaden ser ut och elevers valmöjligheter. I

större städer med i regel fler fristående skolor finns begränsade möjligheter att på kommunnivå påverka elevströmmarna.

Ett annat identifierat mönster i andra kommuners skolenhetsutredningar handlar om skolors storlek och effektivitet. Att skapa större skolenheter förefaller vara en åtgärd flera kommuner satsar på och som berör skolors förmåga att kunna organisera skolan på ett mer effektivt och flexibelt sätt. Genom större skolenheter samlas resurserna vilket förväntas bidra till en större flexibilitet och kapacitet att möta verksamhetsbehov och elevers olika behov. På större skolenheter kan man bland annat samla elevhälsoresurserna. Förutsättningarna för kollegialt lärande förväntas också öka i större skolor. Även minskad ekonomisk sårbarhet, stabilare organisation och attraktivare lärartjänster lyfter kommunerna som utrett sin skolenhetsorganisation, fram som fördelar med större skolor.

Större skolenheter ger också förutsättningar att kunna skapa en robustare ledningsorganisation på skolor. På större skolor har rektor möjlighet att organisera avlastning i ledarskapet genom att anställa biträdande rektorer, intendenten och andra administrativa befattningar. Flera kommuner har också vidtagit organisatoriska åtgärder för att avlasta rektorerna från administrativa arbetsuppgifter så att de i större utsträckning ska kunna fungera som pedagogiska ledare. Flera kommuner har infört nya administrativa befattningar vid sidan av eller med rektor som chef.

För att inhämta erfarenheter från andra kommuner har också utredningen besökt några kommuner som bedömts som särskilt intressanta utifrån hur de byggt upp sin skolenhetsstruktur. Besöken har givit en fördjupad information om hur dessa kommuner valt att organisera sina skolenheter. Nedan följer en kortare beskrivning av varje kommun.

5.2 Kommunexempel

5.2.1 Malmö – höga krav på rektor som pedagogisk ledare

Utifrån identifierade behov i verksamheten och utifrån Kommunfullmäktiges uppdrag till skolnämnderna att se över de administrativa uppgifter som åläggs lärare och rektorer, har förvaltningsledningen vid Malmö stads grundskoleförvaltning tagit fram förslag på principer och nyckeltal som är relevanta och rimliga för att bedöma en skolas bärkraftighet och för att skapa en ändamålsenlig ledningsstruktur på skolnivå. En kartläggning genomfördes därför under hösten 2017 för att undersöka hur det skulle påverka nuvarande skolenheter. Kartläggningen ledde till att ett förslag togs fram om vilka ledningsbefattningar som skulle finnas på skolnivå. Förslaget togs fram utifrån föresatsen att en bärkraftig skola är en skola som ekonomiskt kan bära en ledningsstruktur i enlighet med nedanstående:

Som nyckeltal för principen föreslås:

- En skolenhet ska ha en rektor, minst en biträdande rektor samt minst 0,3–1 alternativt minst 1 administrativ chef
- Rektor ska ha max 15 alternativt 20 underställda medarbetare
- Biträdande rektor ska ha max 25 underställda medarbetare

Beräkningen som gjorts bygger på att skolorna i Malmö har en viss volym. Volymmässigt behöver en skolenhet bestå av ca 500 elever och 60–70 medarbetare för att kunna bära den ledningsstruktur som föreslogs. Skolenheter med högt strukturersättningsindex ansågs dock kunna vara bärkraftiga även med lägre antal elever och medarbetare.

Malmö har som huvudman organiserat ledningen av skolorna utifrån tanken om en rektor per skolenhet. Varje skolenhet har en rektor och vanligtvis också en eller flera biträdande rektorer. På större skolor finns flera biträdande rektorer. De biträdande rektorerna har enhetliga arbetsbeskrivningar. Enligt denna beskrivning ska de biträdande rektorerna verka inom ramen för den delegering som rektor ger. Biträdande rektor leder, utvecklar och organiserar arbetet på skolenheten inom ramen för sin delegation. De ansvarar för det pedagogiska utvecklingsarbetet inom sitt ansvarsområde. Biträdande rektor har ansvar för mål, ekonomi, personal och kvalitet inom sitt ansvarsområde.

I uppdraget ingår samverkan med andra förvaltningar, myndigheter, vårdnadshavare, närsamhället och andra skolenheter. Biträdande rektors närmaste chef är rektor för skolenheten. Biträdande rektor ingår i skolenhetens ledningsgrupp och områdets skolledargrupp. De biträdande rektorernas uppdrag är kopplat till Malmös strategiska ramverk för varje elevs bästa skola. Förenklat kan sägas att biträdande rektor arbetar på uppdrag av rektor och är rektors förlängda arm. Fokus är att vara pedagogisk ledare.

Även skolans rektor ska vara pedagogisk ledare och arbetar därför i team med de biträdande rektorerna avseende skolans pedagogiska utveckling. För att rektorer och biträdande rektorer ska kunna ägna sig åt just det pedagogiska utvecklingsarbetet har Malmö infört administrativa chefer på alla skolor. Alla rektorer har en administrativ chef i lite olika omfattning beroende på skolans storlek. Administrativ chef har ansvar för administrativa uppgifter, administration, lokaler, systematiskt brandskyddsarbete, systematiskt arbetsmiljöarbete, städ med mera utifrån rektors delegation. Administrativ chef är också kvalificerat chefsstöd till rektor. Förvaltningen bekostar 50 % av denna administrativa resurs. Allt annat går ut i skolpengen och det ligger därför inom rektors friutrymme att besluta om övriga skoledarresurser men där det finns en riktlinje som säger att biträdande rektor inte får ha fler än 25 medarbetare. Tanken är att det är skolornas behov som ska styra hur rektor vill organisera sin skolenhet. Det finns vissa skolor där en person har delad tjänst både som biträdande rektor och administrativ chef.

I Malmö finns totalt 70 rektorer som finns fördelade på fem stycken utbildningschefer. Utbildningscheferna är chef över rektorer från hela staden och det finns därför ingen geografisk indelning. Rektorer och utbildningschefer träffas med jämna mellanrum. De biträdande rektorerna träffas 4 ggr per år på ledarforum. Alla biträdande och rektorer träffas då. Det finns en önskan från

biträdande rektorer att träffas ännu mer. De önskar blir sedda mer. Malmö har därför planer på att skapa fler nätverk för biträdande rektorer. Förvaltningen har dock varit tydlig med att det är rektor som är ytterst ansvarig pedagogisk ledare. När det gäller relationen mellan förvaltning och skolor är en erfarenhet att det är nödvändigt att förvaltningens olika stödavdelning samverkar och arbetar ihop. Om de inte gör det drabbas rektorer som då får hantera exempelvis informationsflöden och påbud från förvaltningen som inte riktigt hänger ihop. En del i förvaltningskansliets eget kvalitetsarbete handlar därför om få bort stuprörstänkande mellan stödavdelningarna. Många gånger får därför utbildningscheferna agera filter för den information som ska gå ut till rektorerna. Malmö försöker därför undvika att information från förvaltningen går direkt ut till rektorerna.

Malmö har så här långt goda erfarenheter av den ledningsstruktur som nu finns på skolorna och tycker att rektorer och biträdande rektorer fått en reell avlastning när det gäller de administrativa delarna. Det gör också att huvudmannen kan ställa högre krav på sina rektorer avseende pedagogisk utveckling. Det har i några fall lett till att rektorer har hoppat av sitt uppdrag när man anser att man inte kan eller vill anta uppdraget som pedagogisk ledare. En annan erfarenhet är att det finns ett mervärde i att rekrytera administrativa chefer som inte har sin yrkesbakgrund i skolan. Personer med annan bakgrund upplevs kunna bidra med nya perspektiv och kompetenser.

När det gäller storleken på skolor och årskursmässiga indelning, så finns en variation i staden. Det finns en strävan att F-6 skolor minst ska innehålla 3 paralleller och 7-9 ska minst innehålla 6 paralleller. Under denna nivå bedöms skolor inte kunna vara fullt ut bärkraftiga. I Malmö eftersträvas att skolval ska göras till förskoleklass och till årskurs 7, vilket innebär att man eftersträvar F-6 skolor och 7-9 skolor. I Malmö finns ett politiskt beslut om att bygga centrala högstadieskolor för att på så sätt skapa mer blandade elevgrupper. Malmö arbetar också i andra riktningar för att försöka bryta skolegregationen. Det handlar då exempelvis om att försöka få de bästa rektorerna och de bästa lärarna att arbeta på skolor med störst utmaningar. Erfarenheten är att duktiga rektorer drar till sig duktiga lärare. Generellt arbetar också Malmö för att avlasta lärare med elevkoordinatorer och som då kan hjälpa till med exempelvis kränkningar och tillhörande dokumentation, vilken upplevs att ta mycket tid för lärarna.

5.2.2 Kungsbacka – enhetschef med uppdrag att avlasta rektor

I mars 2015 gjorde Arbetsmiljöverket en inspektion i Kungsbacka kommuns skolor. Inspektionen resulterade i en rapport med brister och krav där en av bristerna gällde rektorernas arbetsbelastning. Vid inspektionen framkom att arbetsbelastningen för många rektorer varit hög under en längre tid. Det fanns nu i och med denna rapport ett gediget underlag som gjorde att Kungsbacka som huvudman ställde en rad olika hypoteser och som resulterade i en utökad ledningsorganisation med enhetschefer med ansvarsfunktioner inom det kommunala uppdraget. Det fanns också i resonemanget om hur rektorerna arbetsmiljö skulle förbättras, idéer om att avlasta rektorerna genom utökade centrala resurser inom förvaltningen. Det valde dock kommunen inte på grund

av risken att friutrymmet för skolledarna skulle kunna komma att begränsas om styrningen från kommunhuset ökade. Det fanns även tankar om att istället utöka ledningsorganisationen med biträdande rektorer, men denna fick lämnas på grund av Kungsbackas ställningstaganden kring antal chefsnivåer samt skolenhetsbegreppet i skollagen.

Nu anställdes istället 9 stycken enhetschefer med ett huvudsakligt motiv att avlasta rektorerna med administrativa uppgifter för att skapa förutsättningar för rektorerna att fungera som pedagogiska ledare. Vardera enhetschef har ansvar för att arbeta med ca 10 skolor var. Enhetscheferna befinner sig på samma organisatoriska nivå som rektorerna. Det finns således en enhetschef per 10 rektorer och de bildar tillsammans en ledningsgrupp som leds av en verksamhetschef. Inspiration till inrättandet av enhetschefer hämtade Kungsbacka från Södertälje. De enhetschefer som idag finns anställda har lite olika bakgrund, men där flera av dem tidigare har varit rektorer. Gemensamt för samtliga är att de har erfarenheter som chefer. Mycket av enhetschefernas arbete handlar om sådant som ligger utanför rektorers statliga uppdrag, exempelvis måltid, städ, vaktmästeri, ekonomifrågor och lokaler. Några av enhetscheferna har personalansvar och då företrädesvis administrativ personal.

Efter ett par år med den nya ledningsorganisationen genomfördes en extern utvärdering med lite blandade resultat. Utvärderarna uttryckte att den teamorganisation som införts utgör stabil grund för skolledare och att kommunen bör fortsätta att fokusera på dessa team av rektorer och enhetschefer. Det fanns ett behov av att tydligare förankra och lyfta fram de möjligheter och villkor som ges med en enhetschef i teamet. I syfte att göra teamen framgångsrika fanns enligt utvärderarna ett behov av att tydliggöra roller och uppdrag i respektive team, där ett särskilt fokus bör ligga på att förtydliga enhetschefernas roller. Detta för att det är nya funktioner inom skolan, vilket i sig kräver respekt för den begränsade tid som funnits för genomförande. Det är inte enbart inom teamen som roller och uppdrag bör förtydligas, även personal på exempelvis förskolor och skolor, andra förvaltningar och vårdnadshavare kan behöva mer information om rollerna.

Det ansågs också viktigt att förstärka arbetet med att definiera hur samverkan inom teamen ska gå till. Respektive team behöver ges förutsättningar för att arbeta fram strukturer för ett gott samspel och samarbete, där olika funktioner och kompetenser lyfts fram och ges utrymme. Pedagogiska och administrativa processer kan vara svåra att särskilja från varandra varför hela ledarteamet, inklusive enhetschef, behöver tänka och arbeta som en grupp för att nå bästa effekt.

Utvärderarna ansåg det som anmärkningsvärt att flera skolledare, trots att de upplever sig ha blivit avlastade i vissa områden, inte upplever att de har fått mer tid till det pedagogiska uppdraget. Det kan i sig vittna om ett behov hos skolledarna av att få hjälp med att sortera och prioritera i arbetsuppgifter (Göteborgs kommunalförbund 2015).

Efter ytterliga ett par år efter utvärderingen upplever företrädare för förvaltning Förskola & Skola att rollerna nu satt sig. Särskilt har rollfördelningen mellan enhetschef och rektorer blivit tydligare.

5.2.3 Trollhättan – utredningsarbete för ökad likvärdighet

En stor utmaning för skolorna i Trollhättan precis som i övriga Sverige är att skolsegregationen ökar och att det finns ett tydligt samband med elevers skolresultat. Kartläggningarna visar att Trollhättans i likhet med andra huvudmäns arbete huvudsakligen är inriktat mot kompensatoriska insatser som direkt eller indirekt syftar till att minska effekterna av segregationen. Ekonomisk och personell resursfördelning är viktiga insatser som görs för att motverka de negativa effekterna av skolsegregationen. Trollhättan har dock inte tidigare genomfört mer genomgripande strukturella förändringar utifrån ett skolsegregationsperspektiv utan koncentrerat sig på organisatoriska satsningar på att höja kvaliteten i arbetet ute på alla skolor.

Utbildningsnämnden i Trollhättan beslutade hösten 2018 att ge förvaltningen i uppdrag att genomföra en förutsättningslös utredning av hur om hur strukturella förändringar kan höja skolresultaten genom att minska segregationen i skolverksamhet.

Utbildningsförvaltningens utredning visar att det krävs ett medvetet, övergripande och långsiktigt arbete som inkluderar flera olika insatser på alla nivåer i styrkedjan: dels strukturella insatser för att balansera elevsammansättningen, men också organisatoriska insatser för att skapa så goda förutsättningar som möjligt för rektorer och lärare att fullfölja sina uppdrag. Dessa innefattar en översyn av nuvarande skolorganisation och elevsammansättning på skolenheterna samt en översyn av riktlinjer för skolval och en översyn av skolskjutsbestämmelserna i staden. Utöver dessa insatser krävs ett fortsatt och utvecklat arbete med nuvarande ekonomiska och kompensatoriska insatser. De ekonomiska förutsättningarna i Trollhättan har liksom i många andra kommuner förändrats till det sämre. En vikande befolkningsutveckling, förändringar av Skolverkets stadsbidrag och expansion av fristående skolaktörer pekar på att kommunens organisatoriska förutsättningar påverkas kraftigt, både på kort och lång sikt.

Utifrån den utredning som genomfördes beslutade politikerna i Utbildningsnämnden att ge förvaltningen i uppdrag att fortsatt utreda och att hitta förslag som kan öka likvärdigheten och ge fler elever möjlighet att nå målen. En förutsättning för att nå ökad likvärdighet är att bryta den skolsegregation som råder i Trollhättan. Utredningen som nu pågår har följande inriktningar:

- Revidera nuvarande riktlinjer gällande elever som idag är anvisade till en hemskola och i vilken utsträckning de utifrån avstånd har rätt till skolskjuts. Regler för skolskjuts, så att elevers möjligheter att åka skolskjuts till andra skolor ökar.

- En översyn och eventuell ändring av de befintliga skolornas upptagningsområden. Ett upptagningsområde är det geografiska område runt en skola, där de folkbokförda eleverna har skolan som sin ”hemskola” och är garanterade en plats. Om dessa områden ändras kan det innebära att en elev tillhör en annan hemskola än tidigare.
- En översyn av antalet skolor - framför allt högstadieskolor - som finns i Trollhättan. Syftet är att komma med förslag på en ny organisation där ett färre antal högstadieskolor än idag är ett alternativ.

Inom utbildningsförvaltningen pågår just nu utredningsarbetet och förslag på inriktningar ska tas fram till september 2020. I utredningsarbetet behöver en analys göras där det är viktigt att kunna förutse konsekvenserna av olika tänkbara åtgärder och om det verkligen leder till en likvärdig skola. I det arbetet kommer utredningen att lyssna in olika aktörers synpunkter och där stadens rektorer är en viktig målgrupp. I nuläget arbetar utredningen med några inriktningar som upplevs kunna bidra till en mer likvärdig skola.

Skolenheterna kommer att ses över för att optimera skolenheterna för att bli mer ekonomiskt och pedagogiskt hållbara. En strävan finns att skapa mer elevheterogena elevgrupper på skolorna och utifrån den inriktningen kommer utredningen lämna förslag på hur detta ska uppnås. I linje med denna inriktning kommer också utredningen se över om hur skolvalsprocessen kan förändras för att underlätta för en sådan utveckling. Kommunen vill utveckla det kompensatoriska arbetet vidare och kommer därför föreslå sådana utvecklingsåtgärder. Därtill upplevs profilskolor vara ett sätt att bryta skolvalsmönster och därför kommer utredningen se på hur fler sådana profilskolor ska kunna skapas. Kommunen vill också utveckla informationen till vårdnadshavare och skapa mötesfora mellan elever från olika skolor/områden för att bidra till att eleverna utvecklar förståelsen för varandra.

I utredningsarbetet kommer Högskolan Väst att bistå och efter att utredningen lämnat sina förslag och efter beslut förväntas kommunen gå in en genomförandefas där föreslagna förändringar ska genomföras.

5.2.4 Stockholms stad – tydlig struktur och ledning, men stort handlingsutrymme för rektor

Grundskoleverksamheten i Stockholms stads består av 142 skolenheter. Verksamheten leds av en grundskoledirektör, sju grundskolechefer och 118 rektorer (och ett stort antal biträdande rektorer). Grundskolechefsorganisationen utgår ifrån stadsdelsorganisationen i staden (två stadsdelar per chefsområde). Skolenheterna är i jämförelse med Göteborgs stad stora (ca 500 elever, vid nybyggnationer minst 600 elever men i regel större). Grundskoleverksamheten ingår i grundskoleenheterna - det finns inga egna grundskoleenheter. En av grundskolecheferna har samordnande ansvar för grundskolan i staden. Särskilda undervisningsgrupper finns lokalt på skolenheten, eller genom att några skolenheter gått samman och bildat gemensamma särskilda undervisningsgrupper. Det finns ett fåtal

stadenövergripande särskilda undervisningsgrupper men ingen kommunal resursskola i staden.

Rektorerna är ansvariga för större skolenheter, alternativt flera mindre skolenheter. Rektorerna leder biträdande rektorer som oftast har personalansvar över den pedagogiska personalen och beslutsmandat på delegation från rektor. Majoriteten av rektorerna har administrativa chefer/intendenter som leder den administrativa personalen, inklusive internt stöd i form av lokalvård, skolmat och vaktmästeri (till stor del sker detta via upphandling).

Stockholms stad har prövat att införa ”spår” för elevernas skolgång, men efter ett antal prejudicerande beslut konstaterat att skolval behöver ske när elev lämnar sista årskursen på sin skolenhet och att ingen automatisk överflyttning mellan skolenheter kan ske. En problematiserande faktor blir därför att stadieindelningarna ser olika ut på stadens skolor, där exempelvis elever som fått placering på en F-9 skola inte behöver byta skola under sin tid i grundskolan, medan elever som går på skolenhet med F-3, 4–6 och så vidare måste välja skola flera gånger. Skolvalet administreras centralt på förvaltningen.

Det finns ett stort fokus i ledningen att tillse att strukturerna kring driften fungerar och att påverka systemet i styrkedjan. Resurser har delvis omallokerats från utveckling till drift, eftersom förutsättningarna för utveckling i första hand kräver att ekonomistyrning, lokalstyrning med mera är funktionell. Däremot är man restriktiv med att bygga stora centrala stödstrukturer eftersom det då kräver stora personalresurser, exempelvis är elevhälsan organiserad under rektor. Det sker kontinuerliga dialoger med stadens rektorer om lagstiftningens krav och att ”skolan drivs på delegation från kommunfullmäktige och nämnd”. Beslut kan gå emot enskilda skolors intresse - alla skolor måste ses som en del av helheten.

Rektorerna har tydligt ansvar och förväntansbilder att leverera resultat från sin enhet/enheter. Biträdande rektorer sköter mycket av den dagliga ledningen på skolenheten. Det finns fastställt vilka befattningar som accepteras, tillsammans med befattningsbeskrivningar, lönekriterier med mera. Rektor avgör själv behovet av egen ledningsorganisation utifrån dessa förutsättningar. System, mallar med mera för skolenhetens systematiska arbete finns i en tydlig mappstruktur där alla skolledare kan se varandras mappar och dokument.

När det gäller att bidra till minskad segregation ses en risk för fortsatt negativ utveckling. Vid nybyggnationer tas hänsyn till lämplig placering mellan olika områden. Riktat stöd sker från ledningen för att stärka skolenheternas inre organisation, bland annat med hjälp av statsbidrag. Det finns ett högre löneläge i utsatta områden, bland annat på grund av att högindexskolor har många förstelärare. Därtill finns ett lönetillägg om 3000 kronor till nyckelpersoner kopplat till skolan.

5.2.5 Södertälje – kvalitetsfrågor i organisatoriskt fokus

Södertälje har under många decennier haft en stabil grundstruktur avseende skolor, lokalstrategi, stadsplanering och organisatorisk förändringsvilja. Det som märks som förändring är trenden att skapa F-9-skolor och en

kommundelsstruktur. Det finns också yttre faktorer som påverkat - kraftiga flyktingströmmar under vissa perioder samt en socioekonomisk utveckling som gör att kommunen idag är en av de mest segregerade.

I Södertälje finns det 19 kommunala grundskolor. I dessa finns det fem grundsärskolor. Det finns även 5 kommungemensamma särskilda undervisningsgrupper. 13 av skolorna är F-9. Man har ingen renodlad högstadieskola. Skolstorleken ligger mellan 200 elever – 850 elever. Det finns fler skolenheter än skolor i kommunen, vilket innebär att några skolor innehåller fler än en enhet. Totalt finns det 9 200 elever. Av dessa är 56 % av utländsk bakgrund vilket är den högsta andelen i landet. Antalet medarbetare är 1 390.

Södertälje har fått återkommande kritik från skolinspektionen kring grundskolorna i kommunen. När inspektionsrapporterna kom under 2005 och 2010 skapade det en stor krismedvetenhet i organisationen och innebar att ett antal åtgärder vidtogs. Antalet kommunala mål rensades bort och skolans kärnuppdrag fick ett tydligare fokus. Kommunen har sedan varit uthållig i detta fokus och beskriver det som att man under denna tid gjorde en synvända.

Förvaltningens ledningsgrupp är organiserad utifrån grunduppdraget och därför ingår inte avdelningar som ekonomi och HR i ledningsstrukturen utan pedagogisk ansvariga chefer träffar dessa funktioner regelbundet men utanför styrningen i linjen. Det finns ingen av huvudmannen fastställd skolledningsstruktur utan man prövar sig fram och menar att den aktuella skolans kontext måste speglas i vald organisation. Däremot så är aktuella befattningar beskrivna i detalj. Man provar att ha biträdande rektorer som också är arbetslagsledare. Här syns effekten av fler chefer på skolorna i form av sjunkande sjuktal med även god ekonomisk hushållning och ökade elevresultat. I Södertälje har man också prövat delar ledarskap mellan rektor och administrativ chef. Tanken var att avlasta rektorerna med sådant som inte handlade om det pedagogiska uppdraget. Det blev dock svårt att hitta balansen mellan rektor och administrativ chef.

Södertälje har man stort fokus på innehåll och systematiskt kvalitetsarbete. Skolföreträdare i kommunen uttrycker det som att organisationsstrukturer kan fungera bra eller dåligt, men det viktiga är vad man fyller organisationen med. Ett tydligt uppdrag eller mål finns för verksamheten, det är att förbättra skolresultaten. ”Allt som görs ska leda till en ökad kvalitet i undervisningen”. Huvudmannen tar ett stort ansvar i kompetensutvecklingsinsatser och upprätthåller ett antal olika nätverk. Förstelärare rekryteras och vars insatser ska riktas mot de skolor som i ett eller annat avseende behöver stöd för att utveckla och höja kvalitet i sin undervisning. Tvåläraresystem prövas också och är populärt.

60 % av ekonomin är ett grundbelopp lika för alla elever och resterande 40 % fördelas utifrån socioekonomi där två variabler används för denna fördelning - utländsk bakgrund och föräldrarnas utbildningsbakgrund. Elevpengen varierar efter denna viktning mellan 90 000 och 110 000 kr per elev.

Södertälje lutar sig mot likvärdighet med likvärdig kvalitet. Det innebär att rektor har ett mycket stort friutrymme avseende den inre organisationen. Men allt är inte förhandlingsbart utan huvudmannen styr genom gemensamma kompetensutvecklingsinsatser i en tydlig organisering för kollegialt lärande för lärare och rektorer. Man vill synliggöra det kollektiva lärandet och använder liknelsen,

”Vill vi inte att lärarna ska stänga sina dörrar på skolorna – då vill man inte heller att rektorerna ska gå in på sina skolor och inte samverka med övriga rektorer.”

Vikten av parallella processer påtalas kring hur man organiserar för ett lärande på liknande sätt i alla nivåer i organisationen. Detta förhållningssätt ser leder till en ökad professionalisering i organisationen. Gränsdragningen mellan rektor och huvudman är svår. Huvudmannens ansvar är likvärdighet. Rektor är inte autonom om inte skolan är på topp. Är det inte så är det huvudmannens ansvar att utveckla och stötta skolan.

Södertäljes skolor har under en lång rad av år haft stadigt förbättrade skolresultat och uppvisar dessutom en jämn och relativt hög resultatnivå. Det finns inga stora skillnader mellan skolornas resultat och de ligger i princip på rikssnittet.

Utifrån ett bärkraftighetsresonemang har Södertälje kommit fram till att skolorna inte ska vara mindre än 400 elever och inte över 800. Högstadierna ska ha minst 4 paralleller. Avsikten är att när man bygger högstadieskolor ska de vara relativt centralt placerade och ha en volym som gynnar en heterogen elevstruktur. Idag klustras skolor för att få till kollegialt lärande på exempelvis mindre högstadieskolor.

Ett övergripande intryck är att grundskolan i Södertälje präglas av stabila förutsättningar vad gäller organisering och struktur som antal skolor, ledningsorganisation med mera. Det finns en tydlighet i roller och ansvar mellan politik och förvaltning. Ett annat övergripande intryck är att man har ett stort fokus på undervisningens kvalitet.

5.2.6 Gävle – större enheter för heterogen elevsammansättning

Grundskolan i Gävle omfattar 9200 elever i egen produktion på 29 skolenheter. Det finns 7 rektorsområden utifrån idén om F-9 spår. Detta har dock inte kunnat förverkligas fullt ut på grund geografiska förutsättningar i ett rektorsområde som gör att elever reser till en 7–9-skola i ett annat rektorsområde.

Sektorn utbildning har följande delar förskola, grundskola, gymnasium, central elevhälsa. De sju rektorsområdena leds av varsin rektor. Sedan 2011 finns det dessutom en rektor för grund- och gymnasiesärskolan. Grundsärskola finns vid sju skolenheter – en per rektorsområde och en egen grundsärskola.

Grundskolechefen har 8 underställda rektorer som ingår i grundskolechefens ledningsgrupp som även består av verksamhetsstöd, ekonomistrateg, HR-strateg

och kommunikationsstrateg. Ledningsgruppen möts en gång per vecka. Två gånger per termin träffas alla chefer inom sektorn (115 st.). Man har jobbat mycket med en vidaredelegation till biträdande rektorer som ser lika ut med vissa variationer mellan rektorsområdena. Facklig samverkan sker på rektorsområdesnivå.

Varje rektorsområde har byggt sin organisation. Gemensamt för samtliga är dock att det finns en intendent i varje rektorsområde. I två av områdena är också intendenterna chefer. Vissa områden har specialpedagoger och speciallärare under rektor. Skolorna leds av biträdande rektorer. Dessa team med områdesrektor och biträdande rektor har prövats rättsligt 3 gånger i Skolinspektionens tre regelbundna tillsyner utan anmärkning. Skolval sker till förskoleklass

Vad gäller volymer avseende undervisningsgrupper finns det skolor med max 20–25 elever per grupp utifrån att skolor har byggts historiskt på detta sätt. Idag bygger man för grupper med 30–35 elever. Minimikrav på kapacitet vid nybyggnation är två-parallella F-6 skolor med ca 350 elever och fyrparallelliga högstadier med 360 elever. I Gävle finns endast F-3, F-6, 7–9 och F-9 i grundstruktur och man försöker bygga bort F-3.

Över 50 procent av de 155 eleverna i grundsärskolan läser ämnesområden. Av dessa är cirka 20 elever med mycket stora stödbehov. Övriga grundsärskoleelever finns i enheter med 25 elever i snitt. De läser i ämnen/ämnesområdesgrupper. Det finns dock stora varianser i elevantal beroende på rektorsområdets storlek. Det finns en stark tradition av att val av skola inte gäller i grundsärskola. Detta är under förändring och starkt ifrågasatt av föräldrar

I Gävle vill man samla eleverna i större enheter. Bland annat har fyra tvåparallelliga högstadier lagts ned. Detta innebar bland annat en stor omställningsprocess utifrån lokaler. Genomförandet skedde tre år efter beslut. Däremot genomfördes organisationen i nya rektorsområden tidigare. Aktiva åtgärder vidtogs för att minska segregationen bland annat så omorganiserades en F-6 skola och en F-9 skola till F-6 respektive 7–9 där lokaliseringen av högstadieskolan innebar att två segregerade grupper kunde mötas i en ny skola.

Det finns några få kommuncentrala SU-grupper inom autismspektrat. Dessa grupper är organiserade som skolenheter med en rektor och eleverna skrivs in på skolenheten.

Varje gång man tänker nytt eller tänker om vad gäller skolenheter så ses strukturen över utifrån ett segregationsperspektiv. Centralt placerade högstadiet eftersträvas. Ju större skolenheter desto bättre förutsättningar att organisera för minskad segregationseffekt. Att bygga skolor mellan bostadsområden är en strategi för att få elever från olika bostadsområden att mötas.

6 Sammanfattning och fortsatt inriktning

6.1 Bakgrund och utredningsdirektiv

Under 2015 och 2016 genomfördes en omfattande utredning av styrning och ledning av grundskolan, grundsärskolan och skolbarnomsorgen i Göteborgs Stad. Utredningen resulterade i tre förstärkningsområden i syfte att öka likvärdigheten mellan skolor och att öka elevernas lärande och kunskapsresultat. Utredningen ledde också fram till att all grundskoleverksamhet som tidigare hade styrts och administrerats av tio stadsdelar, nu centraliserade i en förvaltning.

Efter denna omorganisation har utvecklingsarbete haft fokus på hur förvaltningsorganisationen på huvudmannanivå kan skapa bästa möjliga förutsättningar för varje enskild skola att bedriva en så bra undervisning som möjligt. För att optimera förutsättningarna för en ökad undervisningskvalitet finns det i nuläget ett behov av att också utreda förutsättningar för hur en adekvat skolenhetsorganisation kan se ut som stödjer intentionerna i skolutredningen och stärker förutsättningar för ökad måluppfyllelse. Därför initierar nu grundskoleförvaltningen en utredning med inriktning på formerna för den lokala skolenhetsorganisationen.

I direktiven till utredningen anges att utredningen ska lägga förslag på riktlinjer för en ny skolenhetsorganisation med avseende på volymer avseende elever och anställda, årskurser, skolformer, lokalt administrativt stöd och lokal ledningsorganisation.

I uppdraget ingår också att:

- utifrån skollagen definiera rektors friutrymme att forma sin egen organisation
- utreda eventuella konsekvenser på förvaltningens former för att skapa förutsättningar för skolenheterna genom den sk stöd och styrkedjan.

Avvägningar och bedömningar i utredningen ska göras med inriktning på att skapa de bästa förutsättningarna för ett sammanhållet lärande över årskurserna. Rektors förutsättningar att kunna agera som pedagogisk ledare utgör en bärande del i denna utredning. Utredningen ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Utredningen ska omfatta en omvärldsanalys där samhällsutveckling och befolkningsutveckling är viktiga delar för utredningen.

Föreliggande rapport utgör utredningens delrapport och innehåller en sammanställning av egna och andras erfarenheter samt aktuell forskning. Dessa delar har beskrivits och sammanställts som utgångspunkter för kommande utredningsarbete.

6.2 Utgångspunkter

En viktig utgångspunkt för utredningens arbete har varit att ringa in och att juridiskt definiera centrala begrepp. Skolenhet, rektor, skolval, särskild undervisningsgrupp, resursskolor och skollokal är begrepp som beskrivits och definierats. Som en del i utredningens omvärldsbevakning har det statliga perspektivet och det kommunala perspektivet belysts utifrån centrala utgångspunkter. Aktuella statliga initiativ, utredningar och beslut har bland annat identifierats och beskrivits. Förändringen mot en stadiindelad timplan 2018 och förändring av inriktningen av lärarutbildningen mot F-3, 4–6 och 7–9, är förändringar som organisatorisk pekar på en utveckling mot en mer utpräglad stadiindelad skola. Förslaget om 10-årig grundskola kan också komma att påverka skolenhetsstrukturen.

Ur ett kommunalt perspektiv prognostiseras en fortsatt ökning av åldersgruppen 6–15 år, men med en stadigt avtagande ökningstakt. Befolkningsutvecklingen väntas skilja sig åt mellan de olika stadierna, vilket medför en förändrad elevsammansättning under de närmaste åren. Befolkningsökningen kommer främst drivas av fler elever i mellan- och högstadieåldrar. På sikt innebär detta en utjämning av andelen elever i respektive åldersgrupp totalt sett inom Göteborg. När det gäller det kommunalekonomiska perspektivet gör flera konjunkturbedömare att den starka ekonomiska utveckling som vi haft under de senare år med stark tillväxt och fallande arbetslöshet, nu förväntas försvagas och att en inbromsning i ekonomin sker under de närmaste åren. Det innebär minskat skatteunderlag för kommunerna. Även den demografiska utvecklingen kommer innebära stora utmaningar för landets kommuner utifrån ett kompetensförsörjningsperspektiv. Specifikt för Göteborg Stad har utredningen också kunnat identifiera lokalmässiga utmaningar för skolans del samt en kommande omorganisation av stadens nämnd- och förvaltningsorganisation som kommer ha påverkan på grundskoleförvaltningens organisation.

En annan viktig utgångspunkt för utredningen har varit att ta reda på hur skolenhetsstrukturen inom grundskolan ser ut idag. Denna nulägesbeskrivning visar att skolenheterna i Göteborg skiljer sig med avseende på storlek och årskurssammansättning. Det finns relativt många skolor/fastigheter som innehåller flera skolenheter. Även vilka olika befattningarna som finns på skolorna utöver pedagogisk personal och vilka arbetsgifter dessa funktioner har, skiljer sig åt.

Beskrivningen av nuläget av grundskolan i Göteborg ger också en bild av en utpräglad skolsegregation i Göteborgs Stads grundskolor. Skillnader i studieresultat mellan skolor är stora och dessa skillnader hänger starkt ihop med elevernas socioekonomiska bakgrund, vilket innebär att skolan inte förmår att kompensera för elevernas bakgrund. De stora skillnaderna mellan skolor förstärks också av att studiemotiverade elever söker sig till skolor med studiemotiverade elever, vilket gör att negativa kamrateffekter uppstår på skolor med låga studieresultat. Utifrån ett kompetensperspektiv är också skolsegregationen tydlig. Uppföljningen av andelen lärare med legitimation och behörighet i minst ett ämne per skolenhet kopplat till socioekonomiskt

index visar tendens till lägre andel behöriga lärare på de skolor med högt socioekonomiskt index, det vill säga där eleverna statistiskt sett har sämre förutsättningar. Utifrån ett kompensatoriskt perspektiv är detta problem när elever med sämre förutsättningar i större utsträckning får undervisning av obehöriga lärare.

Vad gäller kapaciteten i stadens skolor finns utifrån befintligt fastighetsbestånd och nuvarande förutsättningar i staden totalt en överkapacitet i stadens skolor. Den genomsnittliga nyttjandegraden under 2019 var 92 procent. Från och med 2020 och framåt beräknas nyttjandegraden i högstadiet öka i snabbare takt än i övriga stadier. Elevutvecklingen skiljer sig mellan stadsdelarna. Behovet av platser beräknas generellt vara störst i Askim-Frölunda-Högsbo, Västra Hisingen och Örgryte-Härlanda.

6.3 Forskning

Inom ramen för utredningen har en forskningsöversikt tagits fram med fokus på de delar som utredningen ska ta fram riktlinjer kring – skolstorlek, årskurssammansättning, skolformer, lokalt administrativt stöd och lokal ledningsorganisation. Sammantaget visar aktuell forskning, med undantag för skolstorlek att dessa områden är relativt utforskade ur ett organisatoriskt perspektiv. För att kunna få ytterligare vägledning har utredningen också utöver detta fokus i viss utsträckning inventerat aktuell organisationsforskning med utgångspunkt från frågan; Vad karakteriserar framgångsrika organisationer? Utifrån forskning konstaterar utredningen att en bra och välfungerande skola kan se ut på många olika sätt och ha olika typer av bakomliggande organisation och att det därför är komplicerat att sammanfatta forskningsläget om ett eventuellt direkt samband mellan en formell skolenhetsorganisation och en enskild skolas kvalitet. Svårigheterna beror främst på att de kontextuella förutsättningarna är så avgörande att en jämförelse, såväl nationell som internationell, är problematisk. Dessutom råder det brist på forskning om hur en organisation ska utformas för att stödja rektor, lärare och elever i arbetet med att genomföra bra undervisning.

Det finns dock några saker som kan fastslås när det gäller vad som är avgörande för hur utbildning kan organiseras för att skapa en likvärdig och högkvalitativ skola. Förutom kraven på att utbildningen ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet, har det som visat sig fungera vara att skolorna har en samsyn kring uppdraget, tydliga mål och en stabilitet i ledningsfunktionerna. Tillsammans skapar dessa faktorer vad som kan benämnas som en "framgångsrik kultur" på skolan (Jarl, Blossing & Andersson, 2017; Fullan, 2016). Det finns också exempel på åtgärder som inte fungerar eller som är direkt kontraproduktiva. Exempelvis att straffa skolor som inte uppfyller kraven, att alla skolor har sina egna lösningar, att skolorna har en ogrundad tilltro till teknikens förändrande kraft samt att organisationen har en fragmenterad och otydlig styrning (Fullan, 2016).

De slutsatser man kan dra av den forskning som redovisas ovan är tydliga (och kanske inte helt oväntade); det finns inga snabba och enkla lösningar - att

organisera för skolframgång kräver både långsiktighet och helhetsperspektiv. Det finns inte heller några organisatoriska universallösningar, men förändring och förbättring är möjligt i alla kontexter. I det sammanhanget kan den lokala skolenhetsorganisationen spela roll. Rektorsrollen är avgörande. Därför bör den lokala skolenhetsorganisationen prioriteras, och styrkedjan och stödkedjan bör organiseras för att på bästa sätt stödja rektorernas och lärarnas pedagogiska ledarskap. För att kunna organisera för skolframgång och genom ledarskap kunna skapa den samsyn som är så viktig är frågan om avlastning av administrativa uppgifter från rektor central. Att kunna ha en skolenhetsorganisation som har en sådan volym som gör den bärkraftig för skolutveckling framstår också som central utifrån forskning om framgångsrika skolor.

6.4 Egna erfarenheter

Utöver nuläge och forskning tar utredningen också i denna delrapport, avstamp i en analys av olika gruppers erfarenheter av nuvarande skolenhetsorganisation. Värt att notera är att erfarenheterna inte bygger på en likartad enhetsorganisation utan bygger på de olika organisatoriska lösningar som idag finns i Göteborgs grundskolor. För att samla dessa erfarenheter har utredningen genomfört en nulägesanalys i form av workshops med olika grupper. Samtliga utbildningschefer och rektorsgrupper från de åtta utbildningsområdena deltagit vid sådana workshops liksom representanter för biträdande rektorer och lärare. Utöver dessa grupper har utredningen genomfört liknande nulägesanalys med olika grupperingar av chefer och personal från förvaltningens olika avdelningar i syfte att utifrån deras synvinkel analysera nuvarande skolenhetsstruktur i staden. Utredningen har också haft ambitionen att samla elevers erfarenheter i de avseenden de har synpunkter på hur skolenheter är uppbyggda. Ungdomsfullmäktige har interaktivt arbetat med några av utredningens frågeställningar vid ett par tillfällen under hösten. Utifrån den samlade dokumentationen från de workshops som genomförts med dessa grupper har styrkor, svagheter, möjligheter och hot kunnat identifierats.

Ett mönster i erfarenheterna är att det finns en rad fördelar med att skolor har en viss volym avseende medarbetare och elever. I större skolenheter finns en överlag en större möjlighet för rektorerna att kunna organisera verksamheten mer flexibelt. Bland annat handlar det om att kunna nyttja lärarnas behörighet. En större skolenhet ger en robustare ekonomi och en större möjlighet att kunna bära sig ekonomiskt. Det ger också möjlighet att kunna ha tillgång till olika personalresurser på skolan i form av exempelvis elevhälsopersonal, administrativa ledningsresurser och vaktmästeri. I ett utvecklingsperspektiv har skolstorlek betydelse särskilt med avseende på möjligheten att kunna organisera för kollegialt lärande/samarbete mellan ämneslärare.

Men även fördelar med den mindre skolenheten har framförts. Elevers behov av trygghet framstår som en styrka som lyfts fram avseende små skolor. Att bli sedd som elev och korta beslutsvägar lyfts också fram i detta sammanhang. Åldersperspektivet har också lyfts fram i resonemangen kring skolstorlek och

att denna bör anpassas efter elevernas ålder och där erfarenheterna säger att låg- och mellanstadieskolor bör vara mindre än högstadieskolor. Rektors möjligheter i den mindre skolenheten till mer hållbara kontakter med vårdnadshavarna och möjligheten att fungera som pedagogisk ledare lyfts också fram.

Det framkommer också av dokumentationen att storleken på skolor behöver analyseras utifrån flöden, rektorsskap och åldrar. Att elever slipper göra skolval inom en "skola" på grund av att skolan formellt är indelad i flera skolenheter. Det uttrycks som en svaghet som snarast bör åtgärdas. Det talar för att en större skola bör hanteras som en skolenhet. Vad gäller skolenheters årssammansättningar är det tydligt att erfarenheterna säger att det är en fördel med sammanhållande årskurser på en skola utifrån timplanens stadiindelning. Det skapar möjligheter för lärare att säkerställa och bedöma kunskapsprogression i ämnet fram till betygssättning. Även utifrån ett ledningsperspektiv upplevs det vara en fördel att kunna leda verksamheten utifrån ett helhetstänk kring elevers skolgång.

Det upplevs överlag som positivt att grundskola och grundsärskola interagerar i samma skolenhet. Utifrån ledningsperspektiv upplevs det finnas svårigheter för rektorer att fullt ut kunna fungera som pedagogisk ledare när man som rektor ansvarar för fler skolformer – det upplevs splittrat. Det motsatta framhålls också - det är bra att rektorskapet för grundskola också inbegriper fritids eftersom det då blir tydligt för eleverna vem som är deras rektor.

Rektorerna uppfattar att skolornas skolledning behöver hitta en mer ändamålsenlig organisation. Rektorskapet upplevs som för ensamt och det upplevs överlag inte finnas tillräckliga förutsättningar att agera som pedagogisk ledare. I detta sammanhang lyfts fördelen med stora skolor fram som en möjlighet att kunna få utökad ledningsresurs. Det upplevs som en styrka i ett utvecklingsperspektiv att kunna vara flera personer i ledningsfunktion. Även den administrativa avlastningen lyfts fram i det sammanhanget. Resurserna för ledning och administrativt stöd upplevs idag inte vara likvärdiga. De biträdande rektorer som idag finns har inte heller samma uppdrag vilket upplevs olikvärdigt.

När det gäller upplevda möjligheter och hot har rektorsgruppen berört sådana saker handlar om hur de interagerar med förvaltningen många stödavdelningar. Rektorernas analys av nuläget visar att det finns en uppfattning att tanken om förvaltningen som stödorganisation inte i praktiken ännu fullt ut fått genomslag. Det ser därför som ett hot mot fortsatt utveckling om förvaltningen inte förmår att utvecklas fullt ut i denna riktning.

6.5 Andra kommuner

I vår sökning efter kommuner som har genomfört liknande utredningar med inriktning på skolenhetsstruktur, liknande den som vi nu initierat, så finner vi flera sådana exempel. Vi har hittat den typen av utredningar i medelstora och små kommuner. Det finns olika anledningar till att dessa kommuner initierat dessa utredningar. Många av orsakerna är dock gemensamma och några är

specifika för någon. Gemensamt för flera av dessa utredningar att de syftar till att utreda hur en skolenhetsstruktur skulle kunna se ut när elevantalet växer. I det sammanhanget handlar det mycket om att kartlägga den samlade skolkapaciteten i stadens skolor och vilka eventuella ny- och utbyggnationer som skulle behövas.

Ett annat utredningsspår berör segregation och likvärdighet. I flera av kommunerna finns en politisk vilja att bryta och stävja den skolsegregation som upplevs allt starkare och som nu inte bara finns i storstäderna utan också märks i mindre städer. Här ses en förändring av skolenhetsstrukturen som ett verktyg. I några kommuner finns exempel där man koncentrerar undervisningen i årskurserna 7–9 till ett fåtal högstadieskolor. Detta i syfte att rekrytera elever från fler bostadsområden i syfte att skapa mer heterogena elevsammansättningar på dessa skolor. Vad som dock kan konstateras är att förutsättningarna för att kunna balansera själva elevsammansättningen på skolor skiljer sig mellan huvudmän. Det beror i huvudsak på hur den lokala skolmarknaden ser ut och elevers valmöjligheter. I större städer med i regel fler fristående skolor finns begränsade möjligheter att på kommunnivå påverka elevströmmarna.

Ett annat identifierat mönster i andra kommuners skolenhetsutredningar handlar om skolors storlek och effektivitet. Att skapa större skolenheter förefaller vara en åtgärd flera kommuner satsar på och som berör skolors förmåga att kunna organisera skolan på ett mer effektivt och flexibelt sätt. Genom större skolenheter samlas resurserna vilket förväntas bidra till en större flexibilitet och kapacitet att möta verksamhetsbehov och elevers olika behov. På större skolenheter kan man bland annat samla elevhälsoresurserna. Förutsättningarna för kollegialt lärande förväntas också öka i större skolor.

Större skolenheter ger också förutsättningar att kunna skapa en robustare ledningsorganisation på skolor. På större skolor har rektor möjlighet att organisera avlastning i ledarskapet genom att anställa biträdande rektorer, intendenten och andra administrativa befattningar. Flera kommuner har också vidtagit organisatoriska åtgärder för att avlasta rektorerna från administrativa arbetsuppgifter så att de i större utsträckning ska kunna fungera som pedagogiska ledare. Flera kommuner har infört nya administrativa befattningar vid sidan av eller med rektor som chef.

För att inhämta erfarenheter från andra kommuner har också utredningen besökt några kommuner som bedömts som särskilt intressanta utifrån hur de byggt upp sin skolenhetsstruktur. Följande kommuner har besökts inom ramen för utredningen.

- Kungsbacka
- Malmö
- Gävle
- Stockholm
- Södertälje
- Trollhättan

6.6 Fortsatt inriktning

Som beskrevs inledningsvis så har denna utredning haft fokus på att utreda hur en adekvat skolenhetsorganisation kan se ut som stödjer det utvecklingsarbete som pågår inom grundskoleförvaltningen. Ett utvecklingsarbete som har ett tydligt fokus på de tre förstärkningsområdena som tidigare skolutredning identifierat och där det primära målet är förbättrad undervisning. Hur når vi då en långsiktigt hållbar skolenhetsorganisation som bäst gynnar undervisningens kvalitet och högre måluppfyllelse?

I denna delrapport har utredningen beskrivit viktiga utgångspunkter, nuläge, aktuell forskning och samlade erfarenheter. Detta har gjorts för att kunna ta nästa steg i utredningen – att föreslå riktlinjer för hur stadens grundskolenheter ska organiseras. En fråga som utredningen haft med sig i sitt arbete med denna delrapport är: Är kvalitet en fråga om skolenhetsorganisation? Det vill säga - vilken roll spelar sådant som skolstorlek, årskurssammansättning, lokalt administrativt stöd och ledningsorganisationens utformning? Utifrån den forskning som utredningen identifierat som relevant så är det svårt att hitta vetenskapligt stöd för hur en optimal enhetsorganisation ska se ut med avseende på sådana faktorer. Däremot kan utredningen konstatera att skolutveckling kräver att skolsystemen kan hantera både en socio-struktur och en tekno-struktur. Det förstnämnda betonar betydelsen av de sociala relationerna i organisationen och kollektiva lärandet, medan det sistnämnda istället betonar formella strukturer.

Utifrån detta resonemang kan vi konstatera att grundskoleförvaltningen framöver behöver arbeta på båda dessa fronter. Skolutredningen och det efterföljande utvecklingsarbetet inom de tre förstärkningsområdena inbegriper mycket av det som organisationsforskningen talar i termer av en gemensam vision, strategier och kultur. Men det finns också strukturella aspekter som denna utredning satt ljuset på och som har betydelse. Sett utifrån olika gruppers erfarenheter av de olika varianter av skolenhetsorganisationer som finns i Göteborgs grundskolor, framstår bilden som tydlig att exempelvis skolstorlek och årskurssammansättningar spelar roll.

Det finns dock inget enkelt samband mellan formell organisation och hur arbetet utförs i professionell verksamhet som till exempel skolor. Förändring är i första hand ett resultat av en process inte av nya organisationslösningar. I frågan hur skolorna i Göteborgs stad kan utvecklas behöver därför ytterligare steg tas för att lämna ensidig tilltro till ovanifrån kommande styrning och implementeringens tankekartor. Därför är en viktig utgångspunkt i denna utredning att det är rektor som tillsammans med sina medarbetare som har frihet och ansvar att forma sin inre organisation och hitta vägar i sitt arbete med att utveckla undervisningen. När det gäller skolans inre organisation är tillit ett nyckelbegrepp som ska genomsyra relationen mellan förvaltning och skola.

Den betyder dock inte att skolutveckling ska ses som en renodlad ”bottom up strategi”. Här avtecknar sig huvudmannens ansvar att bland annat skapa likvärdiga organisatoriska förutsättningar för sina skolor. En viktig utgångspunkt är att grundskoleförvaltningen i sin strävan att skapa likvärdiga

organisatoriska förutsättningar avseende skolenhetsstrukturen så långt det är möjligt söker stöd för sådana inriktningar. Därför har utredningen i denna delrapport, i syfte att finna sådant stöd, summerat aktuell forskning och egna och andras erfarenheter. Med detta som utgångspunkt kommer utredningen under nedanstående punkter presentera utredningens fortsatta inriktning. I det fortsatta utredningsarbetet och vid framtagandet av riktlinjer för skolenhetsorganisationen ska utredningen beskriva hur förändringar, som blir en konsekvens av riktlinjen, ska nås på kort, medellång och lång sikt. I framtagandet av riktlinjer kommer utredningen att behöva väga nyttan med förändringarna, som förväntas bli som en konsekvens av riktlinjen, mot de eventuella negativa konsekvenser som förändringar skulle kunna innebära för olika målgrupper.

6.6.1 Organisatoriskt bärkraftiga skolenheter

Denna delrapport har visat att storleken på skolenheter spelar roll och att det är tydligt att skolenheter måste ha en viss volym för att kunna vara organisatoriskt bärkraftiga. Med organisatoriskt bärkraftig avses när en skolenhet kan ha tillräcklig bärkraft för att kunna ha en hållbar och tillräckligt omfattande skolledningsresurs. En bärkraftig skolenhet har tillräckligt många elever som gör att den kan hålla sig med olika stödresurser och ett tillräckligt stort kollegium av lärare som möjliggör för rektor att kunna organisera för en effektiv arbetsorganisation och utvecklingsorganisation. I en stor skolenhet med elever från ett större område ökar möjligheterna för en mer heterogen elevsammansättning. Utredningen kommer i en riktlinje för större skolenheter att behöva beskriva hur en sådan förändring ska nås på kort, medellång och lång sikt.

- Utredningen ska fortsatt utreda på vilket sätt som grundskolenheternas och grundsärskoleenheternas storlek kan optimeras sett till antal medarbetare och elever. För grundskoleenheterna ska även antal paralleller per årskurs tas i beaktande i detta utredningsarbete
- En riktlinje ska tas fram som anger en övre respektive undre gräns för i vilket spann en skolenhet kan anses organisatoriskt bärkraftig. I en sådan riktlinje ska skolenhetens socioekonomiska indexering tas i beaktande.

6.6.2 Ändamålsenlig skolledningsorganisation

Den nulägesanalys som utredningen genomfört tillsammans med stadens grundskolerektorer framkommer ett mönster i att rektorer känner sig alltför ensamma på sina skolor och i sitt ledarskap. I likhet med tidigare erfarenheter uttrycks att rektorerna inte upplever att de fullt ut kan fungera som pedagogiska ledare. Detta talar för att rektorer behöver kunna avlastas än mer vad gäller arbetsuppgifter som tar tid från rektors pedagogiska ledarskap. Utredningen ser behov av att skolledningsfunktionen kopplat till skolans olika uppdrag organiseras på ett mer ändamålsenligt sätt. I denna delrapport framgår att biträdande rektorer, administrativa chefer och administratörer är viktiga

funktioner kopplat till rektor. Vägen framåt med större skolenheter förväntas ge större förutsättningar för mer robusta skolledning. Det talar också för mer hållbara och stabila skolledningar där rektorernas arbetsmiljö skulle kunna förbättras och ge förutsättningar för rektorer att stanna under längre tid.

- Utredningen ska fortsatt utreda hur en ändamålsenlig skolledning ska se ut i grundskola och grundsärskola med avseende på vilka befattningar som ska ingå och i vilken omfattning
- När det gäller omfattning ska det fortsatt utredas vilken roll skolstorlek och skolors socioekonomiska indexering ska spela i detta sammanhang.
- Utredningen ska utreda och föreslå befattningsbeskrivningar för de befattningar som ska kunna ingå i en skolenhets ledningsorganisation
- Utredningen ska fortsatt utreda hur begreppet skolenhet ska tolkas utifrån ett skolledningsperspektiv och hur ledning av en eller flera skolenheter utifrån tillräckliga volymer ska se ut

6.6.3 Sammanhållet lärande

Utredningen bedömer att årskurssammansättningarna på skolor ska följa stadierna. För att skapa förutsättningar för skolor att säkerställa elevers kunskapsutveckling över årskurserna ska därför skolenheter som bryter mitt i ett stadie, exempelvis F-5 enheter, organiseras om. Utredningen gör också bedömningen att de skolor som idag är indelade i flera enheter behöver organiseras om för att säkerställa att elever kan gå kvar på sin skolenhet utan särskilt skolval.

- Utredningen ska fortsatt utreda och ta fram en riktlinje som säkerställer elevers sammanhållna skolgång utan stadiiebrytande skolgång och utan särskilda skolval från ett stadie till ett annat inom samma skolbyggnad.
- Utredningen ska ta fram en riktlinje för årskursindelning av stadens grundskoleenheter som följer timplanens stadieindelning.

6.6.4 Skolformer och verksamhetsformer

En aspekt med avseende skolors geografiska belägenhet handlar om skolenheter och var verksamheter placeras. Utifrån samlade erfarenheter är grundsärskolornas och de särskilda undervisningsgruppernas placering ett problem. Dessa verksamheter behöver vara mer jämnt placerade över staden och därmed ge ökad tillgänglighet. Den fortsatta inriktningen mot större skolenheter skapar bättre förutsättningar att kunna organisera särskilda undervisningsgrupper på fler skolenheter. Det kan också säkerställa att elever kan få särskilt stöd i nära anslutning till elevens ordinarie undervisningsgrupp och underlätta eventuell återgång till denna grupp.

- Utredningen ska utifrån en inkluderingsstanke utreda vidare hur skolformer och verksamhetsformer ska organiseras och placeras på skolenhetsnivå så att geografisk representation säkerställs

- Utredningen behöver se över om nuvarande indelning av särskilda undervisningsgrupper i tre nivåer och resursskolornas dimensionering är ändamålsenlig

6.6.5 Organisera för likvärdighet och minskad skolsegregation

Hur skapar vi en skolenhetsorganisation som bidrar till att minska segregationen och öka likvärdigheten? – är en av de frågeställningar som denna utredningen utgått ifrån. Mot bakgrund av den nulägesbeskrivning som utredningen tecknat i denna delrapport framgår denna fråga som särskilt angelägen, men är också mycket svår att lösa. Att bryta segregationen i samhället är en uppgift för flera samhällsaktörer och där några främst arbetar med att motverka orsakerna medan skolan ofta får bära ansvar för att motverka konsekvenserna. En sådan konsekvens är minskad likvärdighet. Grundskoleförvaltningen arbetar medvetet med de medel som står till förfogande för att skapa förutsättningar för ökad likvärdighet. Kompensatoriska insatser är idag ett sådant medel som tillämpas. Utredningen ser därtill att skolenheternas organisering också kan utgöra ett sådant medel och utredningen ska därför i det fortsatta utredningsarbetet fokusera på följande inriktningar.

- Utredningen ska fortsatt utreda hur större skolenheter på högstadiet kan bidra till att skolor får en mer heterogen elevsammansättning i syfte skapa goda kamrateffekter som kan bidra till ökad likvärdighet
- För att öka möjligheten för en blandad elevsammansättning på högstadiet ska utredningen se över och utreda hur prioriteringsreglerna vid antagning kan ändras.

6.6.6 Konsekvenser för förvaltningen som stödorganisation

Utredningen ser behov av att skolledningsfunktionen organiseras på ett mer ändamålsenligt sätt. I denna utredning har framgått att rektorer upplever idag att de inte fullt ut kan fungera som pedagogiska ledare vilket gör att utredningen ser att rektorernas administrativa stöd behöver ses över och att de framförallt behöver administrativ avlastning. En översyn av skolledningsstrukturen behöver också göras i takt med att skolenhetsorganisationen förändras. Sammantaget kommer detta också påverka förvaltningen som stödorganisation. I utredningens direktiv framgår att denna ska utreda eventuella konsekvenser på förvaltningens former för att skapa förutsättningar för skolenheterna. Utifrån detta direktiv kommer

- Utredningen kommer fortsatt utreda hur en förändrad skolledningsstruktur kan komma att påverka förvaltningens former för styr- och stödkedjan.
- Utifrån stadens grundorganisation i regioner eller liknande ska utredningen fortsatt inriktas på att utreda olika grundorganisationsprinciper med särskilt fokus på antal chefsled, socioekonomisk viktning av pedagogisk styrningsresurs samt geografisk indelning. Olika alternativ ska beskrivas med för- och

nackdelar avseende de olika hållbarhetsaspekterna, möjligheter till pedagogiskt utvecklingsfokus samt bidra till minskad skolsegregation.

- Utredningen kommer också att behöva utreda vidare hur det administrativa stödet till rektorer kan organiseras och utvecklas. I detta sammanhang behöver också utredningen utreda vilka konsekvenser detta får förvaltningens centrala administrativa stöd.

7 Referenser

Adolfsson, C. H. (2014). Skolstorlekens påverkan på elevers skolprestationer och sociala situation i skolan: En forskningsöversikt. Linnéuniversitetet.

Barber, M., & Mourshed, M. (2007). How the world's best-performing schools systems come out on top. McKinsey & Company.

Beuchert, L. V., M. K. Humlum, H. S. Nielsen och N. Smith (2016), The short-term effects of school consolidation on student achievement: Evidence of disruption? IZA. <http://ftp.iza.org/dp10195.pdf>

Bloom, H. S., & Unterman, R. (2014). Can small high schools of choice improve educational

prospects for disadvantaged students? Journal of Policy Analysis and Management, 33(2), 290-319.

Blooms, N. Lemos, R. Sadun, R & Reenen, J (2015) Styrning och ledning i skolan. SNS analys nr 31. Stockholm

Blossing, U. & Widigson, M. (2014) Kartläggning av stadens utvecklingsorganisationer inom utbildningsområdet, fas 2. Göteborgs Stad.

Bolman, L. G., & Deal, T. E. (1984). Modern approaches to understanding and managing organizations. San Francisco: Jossey-Bass.

Björk, L. (2013). Contextualizing managerial work in local government organizations. Göteborgs universitet. Doctoral Thesis.

Björklid, P (2005) Lärande och fysisk miljö. Kunskapsöversikt. Forskning i fokus, nr.25. Myndigheten för skolutveckling. Stockholm

Bryk, A. S., & Schneider, B. L. (1996). Social trust: A moral resource for school improvement. US Department of Education, Office of Educational Research and Improvement, Educational Resources Information Center.

Ekholm, M., Blossing, U., Kåräng, G., Lindvall, K., & Scherp, H. Å. (2000). Forskning om rektor. En forskningsöversikt.

<https://www.skolverket.se/download/18.6bfaca41169863e6a653f7c/1553957214246/pdf777.pdf>

Ellström, P. E., & Davidson, B. (2001). Chans till livslångt lärande? Yrkesutbildningens och arbetsplatsens betydelse för utvecklande lärande.

Fowler, William J. (1992) What do we know about school size? What should we know?

Fullan, M. & Quinn, J. (2016) Coherence, The right Drivers in Action for Schools, Districts and Systems. Corwin company.

Göransson, Kerstin (2019) professor i specialpedagogik Karlstad universitet, mejlväxling 2019-12-09.

Göteborgs kommunalförbund (2015) Enhetschef - Ny roll i förskola och skola. Kungsbacka kommun

Göteborgs stad (2015) Utredning Göteborgs Stads långsiktiga ekonomiska förutsättningar. Diarienummer 1209/16

Göteborgs Stad (2018) Årsredovisning 2018

Hanushek, E. A. (2004). Economic analysis of school quality. Education for All Global Monitoring.

Hargreaves, A. & Fink, D. (2008) Hållbart ledarskap i skolan. Lund: Studentlitteratur.

Hattie, J (2009) Visible Learning: a synthesis of over 800 meta-analyses relating to achievement. London, New York: Rothledge.

Holmlund, H., & Böhlmark, A. Hur ska högstadiet organiseras? Effekter av övergången till 1–9-skolor.

<https://www.ifau.se/globalassets/pdf/se/2017/r-2017-06-hur-ska-hogstadiet-organiseras.pdf>

Holmlund, H. Sjögren, A. Öckert, B. (2019) Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan. SOU 2019:40 Bilaga 7 till långtidsutredningen.

Höög, J., & Johansson, O. (Eds.). (2014). Framgångsrika skolor: mer om struktur, kultur, ledarskap. Studentlitteratur.

Jarl, M. (2019) Rätten till eget rum. <https://chefochledarskap.se/ratten-till-ett-eget-rum/>

Jarl, M., Blossing, U., & Andersson, K. (2017). Att organisera för skolframgång. Strategier för en likvärdig skola.

Khammo, A. (2017). Integrering av grundsärskola i grundskola, en studie om integrering och inkludering. Malmö: Malmö högskola

Larsson, P., & Löwstedt, J. (2014). Strategier och förändringsmyter: ett organisationsperspektiv på skolutveckling och lärares arbete. Studentlitteratur AB.

Larsson Taghizadeh, J. (2019). Påverkar skolnedläggningar elevers skolresultat? Rapport 2019:04. IFAU.

<https://www.ifau.se/globalassets/pdf/se/2019/r-2019-04-paverkar-skolnedlaggningar-elevers-skolresultat.pdf>

Ljungberg, A. & Larsson, E. (2012) Processbaserad verksamhetsutveckling. Varför – Vad – Hur?. Lund: Studentlitteratur.

IFAU (2017) Hur ska högstadiet organiseras? Rapport 2017:6.

<https://www.ifau.se/globalassets/pdf/se/2017/r-2017-06-hur-ska-hogstadiet-organiseras.pdf>

- Lakomaa, E (2017) Skolor som företag – Möjligheter till bättre skolresultat eller lägre kostnader genom samarbete och koncerntänkande. Svenskt Näringsliv. Stockholm
- Leithwood, K., Seashore, K., Anderson, S., & Wahlstrom, K. (2004). Review of research: How leadership influences student learning.
- Leithwood Kenneth. & Day Christopher (2008) The impact of school leadership on pupil outcomes, *School Leadership & Management*. Formerly *School Organisation*, 28:1, 1-4.
- Mintzberg, H. (2000) *The Rise and Fall of Strategic Planning*. Pearson Education.
- Mintzberg, H. (2017). Planning on the left side, managing on the right. In *Leadership Perspectives* (pp. 413-426). Routledge.
- Mulford, B., & Silins, H. (2003). Leadership for organisational learning and improved student outcomes—What do we know?. *Cambridge Journal of Education*, 33(2), 175-195.
- Nihlfors, E., & Johansson, O. (2013). Rektor-en stark länk i styrningen av skolan.
- Nilholm, C (2006), Inkludering av elever ”i behov av särskilt stöd”: vad betyder det och vad vet vi? Stockholm: Myndigheten för skolutveckling.
- Nilholm, C., & Göransson, K. (2013). Inkluderande undervisning: vad kan man lära av forskningen?. SPSM.
- Preera (2017). Vad kännetecknar framgångsrika organisationer?
<http://www.preera.se/wp-content/uploads/2017/06/Preera-Chefsstudien-2017.pdf>
- Rockoff, J. E., & Lockwood, B. B. (2010). Stuck in the middle: Impacts of grade configuration in public schools. *Journal of public economics*, 94(11–12), 1051–1061.
- Rothstein, B. (1997) Förtroendet för skolan i Skolverket (1997) Vem tror på skolan? Attityder till skola 1997. Stockholm
- Rothstein (2007) Den effektiva skolan och ledarskapets mystik. I: Pierre, J. & Jarl, M. (red.) *Skolan som politisk organisation*. Lund: Gleerups.
- Rothstein, B. (2012) i <https://www.dn.se/debatt/de-lokala-skolledarna-ar-nyckeln-for-att-losa-krisen/>
- Rutter, M., & Maughan, B. (2002). School Effectiveness Findings 1979–2002. *Journal of School Psychology*, 40(6), 451–475.
- Sarv, H (1997) *Kompetens att utveckla. Om den lärande organisationens utmaningar*. Stockholm: Liber.
- Scherp, H. Å. (2002). *Lärares lärmiljö: Att leda skolan som lärande organisation*. Karlstad University Studies.

Scherp, H.Å. & Scherp, G. B. (2007). Lärande och skolutveckling: ledarskap för demokrati och meningsskapande. Estetisk-filosofiska fakulteten.

SKL (2014) Klarar den lilla skolan de stora kraven? Om skolavveckling och skolutveckling. Sveriges Kommuner och Landsting. Stockholm.

SKL (2018). Om sambandet mellan skolstorlek och utbildningsresultat.
<https://webbutik.skl.se/bilder/artiklar/pdf/7585-632-2.pdf?issuul=ignore>

SKL (2018). Lärande skolorganisation - en utvärdering av 4 års arbete med PRIO

<https://webbutik.skl.se/sv/artiklar/larande-skolorganisation.html>

SKL (2018) Ekonomirapporten 2018. Om kommunernas och landstingens ekonomi

Skolinspektionen (2012). Rektors ledarskap - med ansvar för den pedagogiska verksamheten.

<https://www.skolinspektionen.se/globalassets/publikationssok/granskningsrapporter/kvalitetsgranskningar/2012/rektor-2/slutrapport-rektors-ledarskap-2012.pdf>

Skolinspektionen (2016) Skolans arbete med extra anpassningar – Kvalitetsgranskningsrapport. Hämtad 30 januari 2017 från:

<https://www.skolinspektionen.se/globalassets/publikationssok/granskningsrapporter/kvalitetsgranskningar/2016/extra-anpassningar/skolans-arbete-med-extra-anpassningar.pdf>

Skolinspektionen (2019). Huvudmannens arbete för kontinuitet på skolor med många rektorsbyten.

<https://www.skolinspektionen.se/globalassets/publikationssok/granskningsrapporter/kvalitetsgranskningar/2019/huvudmannens-arbete-for-kontinuitet-pa-skolor-med-manga-rektorsbyten/overgripande-rapport-rektors-rorlighet-slutversion.pdf>

Skolinspektionen (2019) Undervisningen i grundsärskolan. Hämtad 26 november, 2019 från: <https://www.skolinspektionen.se/sv/Tillsyn--granskning/Kvalitetsgranskning/Skolinspektionen-granskar-kvaliteten/undervisningen-i-grundsarskolan/>

Skolverket (2012). Likvärdig utbildning i svensk grundskola? En kvantitativ analys av likvärdighet över tid. Rapport nr 374.

Skolverket (2014) TALIS 2013. En studie av undervisnings- och lärmiljöer i årskurs 7–9. Rapport 208. Skolverket Stockholm

Skolverket (2020). Hämtad 30 januari 2020, från:

<http://www.jmfal.artisan.se/databas.aspx?sf=os&hg=L0&vg=Elever&sy=0&varid=1&varid=2&varid=5&varid=3&year=2018&area=101&area=-99&render=true&mode=1#tab-0>

SOU 1998:66 Utredningen om Funktionshindrade elever i skolan. Hämtad 26 november, 2019 från: <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/1998/05/sou-199866/>

SOU 2011:39 Likvärdiga förutsättningar – översyn av den kommunala utjämnningen. Betänkande av Utjämningskommittén.08. Stockholm 2011

SOU 2016:66 Det stämmer! Ökad transparens och mer lika villkor. Betänkande av Skolkostnadsutredningen. Stockholm 2016

SOU 2017:35 Samling för skolan - Nationell strategi för kunskap och likvärdighet. Slutbetänkande av 2015 års skolkommission. Stockholm 2017

Svenska Unescorådet (2006) Salamancadeklarationen och Salamanca +10. [Stockholm]. Hämtad 2 december 2019 från: http://www.unesco.org/education/pdf/SALAMA_E.PDF, och på svenska: <http://u4614432.fldata.se/wp-content/uploads/2013/09/Salamancadeklarationen-och-Salamanca-+-10-ers%C3%A4tter-1-2001.pdf>

SÖ 2009:26 FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Hämtad 2 december från: <https://www.regeringen.se/49ce86/globalassets/regeringen/dokument/socialdepartementet/funktionshinder/so-2008-26.pdf>

Steinberg, M. P., Allensworth, E., & Johnson, D. W. (2011). Student and Teacher Safety in Chicago Public Schools: The Roles of Community Context and School Social Organization. Consortium on Chicago School Research. 1313 East 60th Street, Chicago, IL 60637.

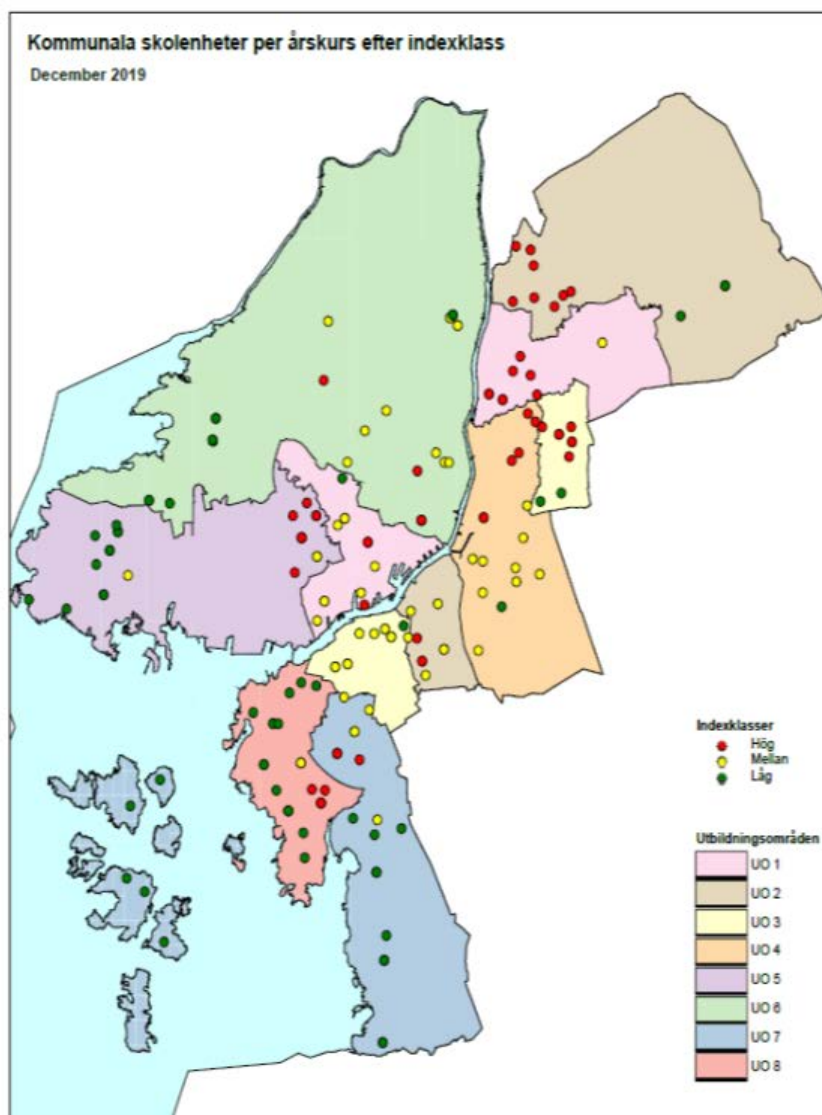
Ståhlkrantz, K. (2019). Rektors pedagogiska ledarskap: en kritisk policyanalys (Doctoral dissertation, Linnaeus University Press).

Talis (2018). En studie om lärares och rektorers arbete i grund- och gymnasieskolan. Internationella studier. Delrapport 1. <https://www.skolverket.se/getFile?file=4307>

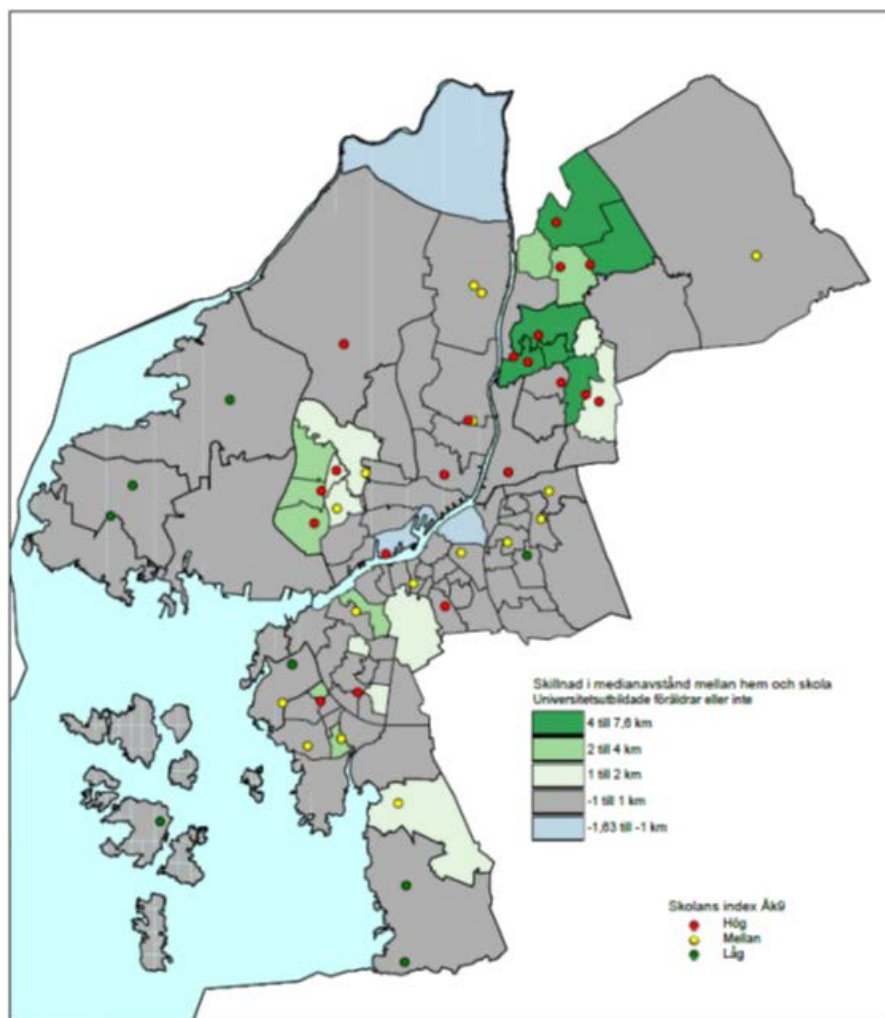
UNICEF (1989) Konventionen om barnets rättigheter. Hämtad 2 december 2019 från: <https://unicef.se/barnkonventionen>

8 Bilagor

Bilaga 1. Fördelning av kommunala grundskoleenheter i staden efter indexklass

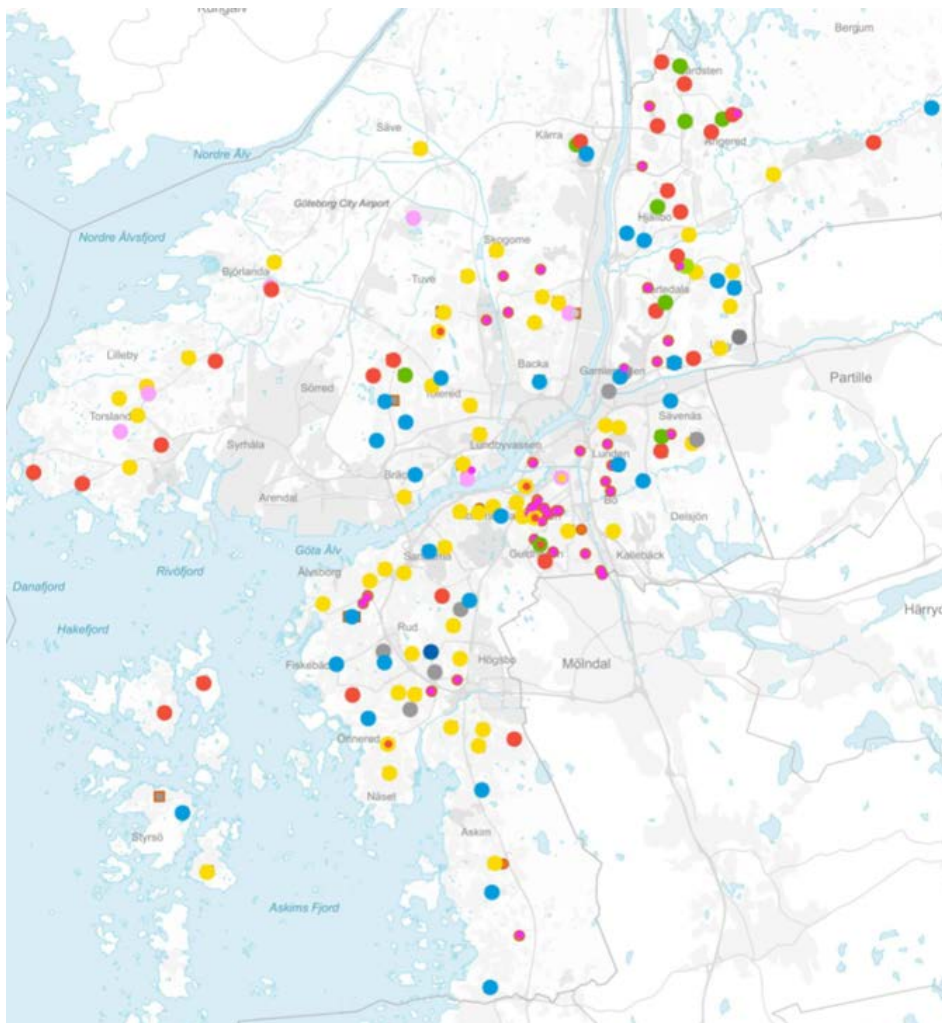


Bilaga 2. Skillnad i medianavstånd mellan hem och skola utifrån vårdnadshavares utbildningsnivå



Bilden visar skillnaden i pendlingsavstånd till högstadiet mellan elever vars vårdnadshavare är högskoleutbildade och elever vars vårdnadshavare saknar högskoleutbildning. I de grönmärkade områdena är skillnaderna som störst. Detta visar att högt utbildade vårdnadshavare (socioekonomiskt starka) väljer andra skolor för sina elever än de skolor som finns i närheten av bostaden. På gruppnivå har vi tidigare (tabell 1) visat att det är just dessa elever som lyckas bäst i skolan. Detta innebär å ena sidan att de positiva kamrateffekterna uteblir i de röda skolorna vilket innebär att utmaningarna för dessa skolor ökar å andra sidan innebär det att de skolor som dessa elever söker sig till får en elevsammansättning där elever från olika delar av staden möts vilket är positivt för en sammanhållen stad och ett sammanhållet samhälle.

Bilaga 3. Fördelning av skolenheter över staden utifrån årskurssammansättning



- F-3
- F-6
- 4-9
- 7-9
- F-9
- Special enhet
- Friskola
- F-2
- F-5
- 3-9
- 6-9