



Diarienummer: 1111/15

# Utredning av skolverksamheten inom ramen för stadsdelsnämndernas ansvar

2016-12-07

## Innehåll

<b>Innehåll</b> .....	<b>2</b>
<b>1. Sammanfattning</b> .....	<b>4</b>
1.1 Förstärkningsområden .....	5
<b>2. Inledning och bakgrund</b> .....	<b>8</b>
2.1 Uppdraget .....	8
2.2 Metod och genomförande.....	9
2.3 Organisation .....	10
<b>3. Nuvarande organisation – styrning och ledning</b> .....	<b>10</b>
3.1 Statlig styrning .....	11
3.2 Förändringar i statlig styrning 2011 och framåt .....	13
3.3 Skolans organisation och styrning i Göteborg 2011-2016 .....	13
3.4 Utveckling och förändringar i organisation, styrning och samordning 2011-2016.....	16
3.5 Systematiskt kvalitetsarbete .....	19
3.6 Sektor utbildnings strategiska utvecklingsområden .....	20
3.7 Verksamheter som samverkar kring elevens situation .....	24
3.8 Analys av styrning och ledning .....	26
<b>4. Uppföljning dagens skolorganisation</b> .....	<b>28</b>
4.1 SDN-utvärderingen 2015 .....	28
4.2 Skolinspektionen .....	29
4.3 Stadens egen uppföljning .....	31
<b>5. Omvärldsbevakning</b> .....	<b>35</b>
5.1 Malmö .....	35
5.2 Stockholm.....	36
5.3 Borås.....	36
5.4 Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) .....	37
5.5 Huvudmännens expertråd för skolutveckling.....	39
5.6 Skolkommissionen .....	39
5.7 Internationellt .....	41
<b>6. Forskning, utredningar och rapporter om vad som påverkar elevers lärande</b> .....	<b>43</b>
6.1 Styrning stat och kommuner.....	43
6.2 Organisation och ledarskap .....	43
6.3 Huvudmannens roll i styrkedjan.....	44
6.4 Rektors roll .....	45
6.5 Skolsegregationens påverkan på måluppfyllelse och likvärdighet.....	47
6.6 Att höja kvaliteten på undervisningen i underprivilegierade områden .....	49
<b>7. Förstärkningsområden för att öka likvärdigheten mellan skolor och för att öka elevernas lärande och kunskapsresultat</b> .....	<b>53</b>
7.1 Ökad kvalitet i undervisningen för att öka elevernas lärande .....	54

---

7.2 Tydligare ansvar, styrning och ledning .....	58
7.3 Ökad likvärdighet mellan skolor .....	63
<b>8. Identifierade frågor som berörs om ansvaret och resurserna lyfts från stadsdelsnämnderna .....</b>	<b>66</b>
8.1 SKL kartläggning organisering .....	66
8.2 Berörda verksamheter och funktioner .....	67
8.3 Samverkansfaktorer .....	70
<b>Bilagor och referenser .....</b>	<b>73</b>

Bilaga 1. Referenser och källhänvisningar

Bilaga 2. Intervjuer, möten och workshops

Bilaga 3. Stockholm och Malmö

Bilaga 4 Statistik personal – kostnader – elevtal - betyg

---

# Skolutredning

## 1. Sammanfattning

Den här utredningen handlar om hur styrning och ledning kan gynna elevernas lärande. Utredningen handlar också om i vilken utsträckning organisationen skapar förutsättningar för en sådan styrning och ledning. Enligt skollagen ska alla elever ”ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål.” (3 kap. 3§). Forskning visar att lärarens undervisning är den enskilt viktigaste faktorn för elevens lärande och rektorn har genom sitt ledarskap en avgörande roll i att skapa förutsättningar för utveckling av undervisningen. Utredningens fokus ligger därför på hur skolsystemet kan skapa bästa möjliga förutsättningar för läraren och rektorn att utveckla en likvärdig undervisning med hög kvalitet. Likvärdighet i det här sammanhanget innebär att alla elever skall ha tillgång till undervisning av lika god kvalitet och att inte låta någon elev eller grupp av elever misslyckas.

Från 2011 och framåt har statens styrning stärkts, både mot huvudman och mot rektor. Den förstärkta styrningen har ökat kraven på huvudmannens kapacitet att ta emot och ta ansvar för det statliga uppdraget. Kapacitet krävs i form av hög kompetens och tydlighet i ansvar och roller hos alla som ingår i den lokala styrkedjan; politiker, förvaltning, rektorer och lärare. För att stödja rektor och lärare i utvecklingen av undervisningen och elevernas lärande, behöver styrkedjans alla nivåer finnas med och ta ansvar utifrån sin roll.

Forskning pekar på vikten av att hela utbildningssystemet präglas av en stödjande kultur, där det finns en tillit till att elevernas resultat omhändertas och används i syfte att stödja och utveckla undervisningen (Fullan, 2008). God kommunikation mellan huvudmannanivåns politiker, tjänstemän, rektor och lärare skapar tillit och förståelse för varandras roller och är en framgångsfaktor för skolutveckling. Genom strukturerad dialog, som utgår från analys av elevernas resultat, skapas gemensam förståelse för skolans utvecklingsbehov och för vilka prioriteringar och utvecklingsinsatser som behöver göras för att utveckla undervisningen.

Hur skolan är organiserad på kommunnivå löser inte skolans utmaningar, men huvudmannen spelar en avgörande roll i att stödja och skapa förutsättningar för rektor att skapa en inre organisation på sin skola som möjliggör ett pedagogiskt ledarskap. Framgångsrika skolor har en organisation och kultur som gynnar det kollektiva lärandet och struktur som gör det komplexa arbetet i skolan hanterbart.

Utredningen har identifierat ett antal områden där det finns behov av förstärkning för ökad kvalitet och likvärdighet i undervisningen. Kopplat till varje förstärkningsområde anger utredningen även strategier och förslag till konkreta insatser för att uppnå önskad effekt inom respektive förstärkningsområde.

## 1.1 Förstärkningsområden

De förslag till förstärkningsområden som presenteras i utredningen är väl kända inom forskningen. Även omvärldsbevakningen visar att det går att förbättra undervisningens likvärdighet och kvalitet genom att systematiskt arbeta i linje med dessa områden. Viktigt att notera är att det redan idag pågår ett arbete inom alla nedan beskrivna områden i våra egna verksamheter, och det finns många goda exempel. Frågan är vad som kan göras bättre och hur det går att komma ännu längre?

För att nå önskad effekt är det avgörande att arbetet med förstärkningsområdena sker systematiskt, synkroniserat med varandra och med stöd av hela utbildningssystemet. Det innebär en kulturförändring, där det handlar om att mäta som stöd för utveckling och inte för att kontrollera. Utvecklingsarbetet behöver utgå från ett kollegialt lärande, på alla nivåer, baserat på forskning, beprövad erfarenhet och omvärldsbevakning. En förutsättning för att kunna genomföra den kulturförändringen är att det finns tillit och förtroende mellan de olika nivåerna och rollerna i utbildningssystemet. Styrningen behöver präglas av att alla nivåer strävar efter att skapa bästa möjliga förutsättningar (utifrån sin roll) för att stödja rektor och lärare i att utveckla undervisningen. En stödkedja, likväl som en styrkedja.

### Övergripande förstärkningsområden

Det första förstärkningsområdet beskriver huvudprocessen och är överordnat de andra förstärkningsområdena, som syftar till att skapa förutsättningar för och förverkliga det första. Varje förstärkningsområde följs av strategier och förslag på insatser, som förklaras tydligare i kapitel 7 i utredningen.

#### 1. Ökad kvalitet i undervisningen för att öka elevernas lärande, genom att:

- Säkra kompetensförsörjningen
- Utveckla och säkerställa ett kollegialt lärande och samarbetskultur – på alla nivåer, baserat på forskning, beprövad erfarenhet och omvärldsbevakning
- Utveckla och säkra rektors förutsättningar för ett pedagogiskt ledarskap

#### 2. Tydligare ansvar, styrning och ledning för att öka elevernas kunskapsresultat, genom att:

- Fokusera på de nationella målen och utveckling av undervisningen
- Renodla styrkedjans uppdrag, roller och ansvar
- Utveckla och säkra ett systematiskt kvalitetsarbete

#### 3. Ökad likvärdighet mellan skolor för att alla elever ska få tillgång till undervisning av hög kvalitet och kompensera för elevers olika förutsättningar genom att:

- Nyanlända elever går på fler skolor
- Minska skolvalets påverkan på skolsegregation
- Resursfördela för ökad likvärdighet

---

**Förslag som baseras på forskning, omvärldsbevakning och egen verksamhet**  
Kunskapsunderlagen till förstärkningsområdena har samlats in genom samtal och intervjuer med den egna organisationen och verksamheten, genom att studera forskning inom området och genom att omvärldsbevaka hur andra kommuner och länder gjort för att förbättra elevernas resultat.

**Förslag som rör struktur och kultur**

För att lyckas inom de tre förstärkningsområden rekommenderar utredningen både strukturella och kulturella förändringar. Exempel på strukturella förändringar är organisatoriska förutsättningar för rektors pedagogiska ledarskap och resursfördelning för ökad likvärdighet.

Exempel på kulturella förändringar är ett ökat fokus på kollegialt lärande och samarbetskultur, samt en stödjande kultur inom styrkedjan som präglas av tillit och förtroende, där resultat används för att stödja utvecklingen av verksamheten.

**Konsekvenser för samverkan**

Oavsett organisering av skolan är det viktigt att säkra den lokala samverkan, både mellan sektorer och med andra huvudmän, inte minst utifrån att kunna ge alla barn goda uppväxtvillkor. Socialtjänst och andra verksamheter som samverkar med skolan kring elevens situation ser skolan som en viktig samsynsarena. I samtal med verksamheterna kan flera väl fungerande samverkansområden identifieras. Oavsett på vilken nivå samverkan sker, lokalt eller centralt, framgår att fungerande samverkan bygger på en tydlighet kring styrning, struktur och samsyn. Erfarenhet visar att även väl fungerande samverkansstrukturer riskerar att slås sönder vid omorganisationer. För att minska den risken, rekommenderar utredningen att identifierade samverkansområden säkras, och vid behov utvecklas, inför en övergång till ny organisation för skolan. Det kräver i sin tur att det i planeringsarbetet inför en omorganisation ingår ett tydligt uppdrag om att skapa struktur och ledning inom varje samverkansområde, som sedan kan tas med in i den nya organisationen.

**Frågor som berörs om ansvaret för skolan lyfts från stadsdelarna**

Det finns ett antal frågor, verksamheter och funktioner som berörs vid en omorganisation av grundskola, fritidshem och grundsärskola till en central nämnd och förvaltning. Utredningen identifierar frågor som behöver beredas och utredas ytterligare vid en sådan förändring. Inom ramen för den här utredningen görs inga ställningstaganden om hantering eller placering av de nämnda verksamheterna eller funktionerna. Det blir aktuellt först i ett eventuellt fortsatt berednings- och genomförandearbete.

**Läshänvisning och disposition:**

De medskick och rekommendationer utredningen vill rikta till en ny nämnd finns beskrivna i kapitel 7 och kapitel 8. De underlag som leder fram till dessa rekommendationer redogörs för i tidigare kapitel i utredningen. Det handlar om styrning och ledning i nuvarande organisation, uppföljning av dagens skolorganisation, och slutsatser från omvärldsbevakning och forskning.

---

Kapitel 1 består av en sammanfattning av utredningens slutsatser och de förstärkningsområden utredningen vill skicka med till en framtida central skolnämnd och skolförvaltning.

Kapitel 2 (Inledning och bakgrund) beskriver hur uppdraget till skolutredningen sett ut, och de förändringar som skett sedan starten. I kapitlet beskrivs även hur utredningen gått till väga med metod och genomförande.

Kapitel 3 handlar om styrning och ledning i nuvarande organisation. Utredningen har i uppdrag att belysa ledning, styrning och samordning av skolan i ett brett perspektiv, och utifrån de fakta och underlag som framkommer ge förslag på förbättringar av organisation och styrning. Förslag på förbättringar presenteras i kapitel 7. I kapitel 3 beskrivs styrning och ledning utifrån stadsdelsreformen 2011, och hur den utvecklats fram till idag.

Kapitel 4 är en uppföljning av dagens skolorganisation. Förutom den SDN-utvärdering, som hänvisas till i utredningsuppdraget, tittar utredning även på vad skolinspektionen och den egna organisationen säger om ”hur det går”.

Kapitel 5 fokuserar på omvärldsbevakning. Malmö och Stockholm har varit av särskilt intresse, men utredningen tittar även på nationella utredningar och rapporter, så som Skolkommissionen och Huvudmännens expertråd, samt vad SKL säger inom området. Internationellt lyfter utredningen exempel från London, Finland och Ontario, Kanada.

Kapitel 6 beskriver vad forskning, utredningar och rapporter säger om vad som påverkar elevernas lärande. I uppdraget står att aktuell skolforskning ska lyftas in i arbetet. Utredningen tittar till viss del även på organisationsforskning.

Kapitel 7 beskriver de förstärkningsområden utredningen vill skicka med till en framtida central skolnämnd och skolförvaltning. Utredningen ska föreslå förändringar som gynnar barns och elevers utveckling. De förstärkningsområden som utredningen pekar på syftar till att öka likvärdigheten mellan skolor och till förbättrad kvalitet av undervisningen för att öka elevernas lärande och kunskapsresultat.

Kapitel 8 identifierar ett antal frågor som berörs om ansvaret och resurserna lyfts från stadsdelsnämnderna.

Det blir en ny nämnds uppgift att tillsammans med förvaltningsledningen och verksamheterna planera för organisation och utveckla processer för styrning, ledning, utveckling och uppföljning av verksamheten som gynnar elevernas lärande. De medskick skolutredningen vill betona med fokus på ovanstående inför bildandet av en central skolnämnd och skolförvaltning finns beskrivna i kapitel 7.

---

## 2. Inledning och bakgrund

### 2.1 Uppdraget

Kommunstyrelsen beslutade 2015-05-27, enligt ett yrkande från S, M, MP, V, FP och KD, att ge stadsledningskontoret i uppdrag att genomföra en utredning av skolverksamheten inom ramen för stadsdelsnämndernas ansvar. Utredningen ska belysa ledning, styrning och samordning av skolan i ett brett perspektiv, och utifrån de fakta och underlag som framkommer, ge förslag på förbättringar av organisation och styrning av grundskolan (F-9), grundsärskolan och skolbarnomsorg.

Uppdraget var tvådelat där ett förslag skulle behandla överförandet av ansvaret från stadsdelsnämnderna till en central nämnd, ett annat att stärka och utveckla den nuvarande organisationen. Utredningen skulle därmed ge underlag för att bedöma hur nuvarande organisation uppfyller kraven på att stödja rektorers och lärares möjligheter att förverkliga intentionerna i skolans styrdokument, liksom till att föreslå förändringar som gynnar barns och elevers utveckling.

Som en del i uppdraget ingick att beakta hur förutsättningarna för de verksamheter som samverkar kring elevers situation i skolan påverkas av utredningens förslag, och identifiera frågor som berörs om ansvaret och resurserna lyfts från stadsdelsnämnderna.

Stadsledningskontoret fick också i uppdrag att genomföra en översyn av nuvarande resursfördelning mellan skolor i olika SDN. Översynen skulle dels ge en bild av hur fördelningen har sett ut per stadsdel, skola och elev, samt dels redovisa andra storstäders modeller för att fördela resurser till skolverksamhet inom stadsdelsnämndernas ansvar. Uppdraget skulle i sin helhet överlämnas till kommunstyrelsen för att antecknas senast under oktober 2016.

Den utredningsledare som arbetat med uppdraget sedan start gick, efter en tids sjukdom, tragiskt bort i mars 2016. En omstart av arbetet skedde under våren 2016 då ny utredningsledare och processtöd tillsattes.

I samband med omstarten av utredningen, beslutade kommunstyrelsen om att leverans av den delen av utredningen som handlade om ledning och styrning senarelades till december 2016. Samtidigt beslutades att den delen av uppdraget som gäller resursfördelning skulle redovisas så snart som möjligt i form av en rapport och analys av nuvarande resursfördelningsmodell samt beskrivning av olika möjliga alternativ till fördelning av resurser till grundskolan.

Senare ändrades det ursprungliga uppdraget i samband med ett beslut som togs i den politiska referensgruppen 1 november 2016 och som antecknades i kommunstyrelsen 9 november 2016. I samband med det beslutet avgränsades utredningsuppdraget till alternativet att ansvaret för grundskolan (F-9), grundsärskolan och fritidshem, överförs från stadsdelsnämnderna till central nämnd. Konsekvensen blev att förslag till förstärkningar i nuvarande organisation utgår, och att utredningen lägger mindre fokus på att belysa nuvarande



---

organisation än vad som först planerades.

### **Avgränsningar**

Utredningen går inte in på det pedagogiska arbetet mellan lärare och elev. Den går inte heller in på samverkan med vårdnadshavare och fackliga organisationer, utan handlar om hur styrkedjan ska skapa förutsättningar för rektor och lärare att utveckla undervisningen. Förtroendefulla relationer mellan skolan och vårdnadshavare är viktig för elevernas måluppfyllelse, likväl som förtroendefulla relationer mellan arbetsgivare och fackliga organisationer är viktiga för utveckling av verksamheter och arbetsplatser. Det gäller oavsett organisation.

Kommunstyrelsen beslöt den 9 november 2016 att uppdra åt SLK att ta fram förslag till en resursfördelningsmodell för en central skolnämnd samt förslag till principer för övergångsregler. Det uppdraget ligger utanför skolutredningen och hanteras av stadsledningskontoret.

Det nuvarande utredningsuppdraget handlar om att föreslå förstärkningar inom styrning och ledning av skolverksamheten. Däremot handlar det inte om hur en framtida organisation ska se ut eller hur själva genomförandet ska gå till. Att utreda och organisera genomförandet tillhör ett eventuellt framtida uppdrag. Skolutredningen överlämnas till kommunstyrelsen den 14 december 2016. Det är kommunfullmäktige som slutligen avgör vilken organisation för skolverksamheten som ska gälla.

Utredningen berör inte den fackförvaltningsöversyn som pågår i Göteborgs stad, eller den utredning som gäller införandet av LOV.

## **2.2 Metod och genomförande**

Utredningens slutsatser bygger på underlag från i huvudsak tre områden: Forskning, omvärldsbevakning och studier/analys av den egna organisationen. Utredningens fokus ligger på att identifiera vad i styrning och ledning som gynnar elevers lärande, och i vilken mån organisationsformen har betydelse och skapar förutsättningar för en sådan styrning och ledning.

Göteborgs stadsdelsnämnder omorganiserades 2011. I utredningsuppdraget till denna utredning fanns en särskild skrivning kring att resultat från pågående utredning av SDN-reformen ska beaktas. Förutom denna utvärdering, finns ett antal rapporter och inspektioner som värderar ”hur det går” för skolan i Göteborg.

För att säkerställa att bilden av den egna organisationen inte bara ges av utomstående, har utredningen varit mån om att även involvera företrädare för olika grupper av kompetenser inom framförallt stadsdelsförvaltningarna, men även andra förvaltningar inom staden.

Förutom arbete i olika referensgrupper kopplat till utredningen, har en mängd workshops och intervjuer genomförts i befintliga lednings-, rektors- och stadenövergripande grupperingar.

I uppdraget står att utredningen ska lyfta in aktuell *skolforskning* i arbetet. Slutsatser från nationell och internationell skolforskning har inhämtats genom inläsning av litteratur, utredningar och rapporter, men också genom intervjuer och med stöd från medarbetare inom vår egen organisation. Eftersom utredningsuppdraget också berör organisation, har även viss organisationsforskning och aktuella trender inom organisation beaktats.

När det gäller *Omvärldsbevakningen* har denna skett dels genom inläsning av styrdokument, material och dokumentation, dels genom studiebesök och intervjuer. Malmö stad, respektive Stockholms stad, har varit av extra intresse. Storleksmässigt är det dessa två svenska städer som har mest likheter med Göteborg. Både Stockholms stad och Malmö stad har dessutom genomfört organisationsförändringar, där skolverksamheten lyfts från stadsdelsnämnderna till centrala skolnämnder.

Internationellt har Ontario i Kanada, som nått en stark resultatutveckling, varit av särskilt intresse, men också närmre exempel som London i England och Finland har lyfts in i utredningen.

Genom att studera vår egen organisation och dess utveckling över tid, omvärlden och vad forskningen inom ämnet säger, är utredningens intention att ge ett väl underbyggt underlag med tillhörande analys för förslag till utvecklingsområden och förstärkningar.

## 2.3 Organisation

Utredningen har letts av en styrgrupp, bestående av direktörer och avdelningschefer från stadsledningskontoret och ekonomichef för Utbildningsförvaltningen, stadsdelsdirektör för Askim-Frölunda-Högsbo och sektorschef utbildning, Västra Göteborg. Till utredningen har dessutom funnits tre referensgrupper; en politisk, en facklig och en grupp bestående av sektors- och områdeschefer. Våren 2016 har även en referensgrupp med rektorer från samtliga stadsdelar tillkommit. Det praktiska arbetet med utredningen har genomförts av en utredningsledare och en processtödjare, med stöd av en planeringsgrupp.

## 3. Nuvarande organisation – styrning och ledning

Utredningen har i uppdrag att belysa ledning, styrning och samordning av skolan i ett brett perspektiv, och utifrån de fakta och underlag som framkommer ge förslag på förbättringar av organisation och styrning. Förslag på förbättringar presenteras i kapitel 7. I detta kapitel beskrivs kommunal styrning och ledning av skolan i nuvarande organisation, från stadsdelsreformen 2011 och fram till idag. Men eftersom styrningen av skolan inte bara är en kommunal angelägenhet, inleds kapitlet med ett avsnitt om den statliga styrningen och hur den utvecklats sedan 2011.

### 3.1 Statlig styrning

Mål, krav och riktlinjer för skolväsendet sätts av riksdagen och regeringen. Målen för utbildningen finns i skollagen, läroplanerna, ämnes- och kursplanerna och andra författningar som styr verksamheten. Ytterst handlar det om att alla elever ska erbjudas en likvärdig utbildning av hög kvalitet oberoende av bostadsort, kön och social eller ekonomisk bakgrund. Likvärdig utbildning innebär inte att den ska vara likformig eller att alla barn och elever ska få lika mycket resurser. Likvärdig utbildning innebär istället att utbildningen ska utformas så att varje barn eller elev ges de förutsättningar de behöver för att utvecklas så långt som möjligt utifrån sina egna möjligheter. Sammanfattningsvis anger staten vilket ansvar och vilka uppgifter som ligger på hemkommunen, huvudmannen respektive rektor samt att det i varje kommun ska finnas en eller fler nämnder som ska fullgöra kommunens uppgifter enligt skollagen. I övrigt står det kommunen fritt att forma sin organisation.

#### Styrsystemet för skolväsendet

Ett utmärkande drag för det statliga styrsystemet är den så kallade ”dubbla styrningen”. Den ena delen av styrningen är att staten ger skolhuvudmännen i uppdrag att skapa förutsättningar för att de nationella målen uppnås och även i övrigt ta det yttersta ansvaret för att utbildningen genomförs i enlighet med skollagen och andra bestämmelser. Huvudmannen ska organisera styrningen av utbildningen, tilldela resurser, följa upp och utvärdera måluppfyllelsen och vid behov säkerställa att förbättring av verksamheten sker så att de nationella målen och riktlinjerna uppfylls. Den andra styrningen innebär uppdrag direkt till rektorer och lärare att utforma en verksamhet på sin skola som medför:

- att eleverna i förskoleklass stimuleras till utveckling och lärande och förbereder dem för fortsatt utbildning,
- att eleverna i grund- och grundsärskolan ges förutsättningar att uppnå de mål och kunskapskrav som finns i läroplanen samt
- att eleverna i fritidshem stimuleras till utveckling och lärande samt erbjuds en meningsfull fritid och rekreation

Skolverket, Skolinspektionen och Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) är statliga förvaltningsmyndigheter som alla har till huvuduppgift att bidra till att all utbildningen är likvärdig, har god kvalitet och bedrivs i en trygg miljö. Skolverket genom att ta fram föreskrifter och förordningar, genomföra uppföljningar och utvärderingar samt statsbidragshantering. Skolinspektionen genom tillsynsansvaret över huvudmän i skolväsendet. SPSM genom råd och stöd till rektorer och lärare för att elever oavsett funktionsförmåga ska få förutsättningar att nå målen för sin utbildning.

#### Hemkommunens ansvar

Hemkommunen ansvarar för att utbildning i förskoleklass, grundskola, grundsärskola och fritidshem kommer till stånd i sådan omfattning att alla elever som har rätt att gå i skola och fritidshem får sin rätt tillgodosedd. Det innebär att den kommun där eleven är folkbokförd bevakar att skolplikten fullgörs och att

---

varje elev får tillgång till den skolform de har rätt till. Det innebär också att frågan om mottagande i grundsärskolan prövas av elevens folkbokföringskommun. Hemkommunen bekostar elevens utbildning oavsett vilken huvudman som bedriver utbildningen. Fristående skolor och andra kommuner har rätt till bidrag från hemkommunen för varje elev som de tagit emot.

### **Huvudmannens ansvar**

Huvudman för förskoleklass, grundskola, grundsärskola och fritidshem är antingen en kommun eller en enskild aktör som fått godkännande av skolinspektionen. Kommunen är huvudman för sina skolor. I kommunerna är det kommunfullmäktige som har huvudmannansansvaret. Detta ansvar kan inte delegeras. I skollagen anges dock att det i varje kommun ska finnas en eller flera nämnder som ska fullgöra kommunens uppgifter för utbildningsverksamhet. Kommunfullmäktige beslutar om vilka uppgifter som ska fördelas. Nämnden eller nämnderna har därigenom verksamhetsansvar inför kommunfullmäktige. Nämnden i sin tur fördelar det operativa uppdraget till tjänstemannanivån där en förvaltningschef eller motsvarande är ansvarig inför nämnden.

### **Rektorns ansvar**

På den lokala nivån är det rektorn som, utifrån det statliga myndighetsansvaret reglerat i skollagen, leder och samordnar det pedagogiska arbetet. Rektorn beslutar om sin skolas inre organisation och ansvarar för att fördela resurser inom enheten efter elevernas olika förutsättningar och behov. Rektorn ansvarar också för att elevers behov av särskilt stöd utreds och att lämpliga åtgärder vidtas.

### **Kvalitetsarbete för likvärdighet, delaktighet och dialog**

För att säkerställa kvalitet och likvärdighet i utbildningen anger skollagen att huvudmän och skolenheter ska bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete. Kvalitetsarbetet ska vara inriktat på att de nationella målen för utbildningen ska uppfyllas. Syftet är också att skapa delaktighet och dialog om måluppfyllelsen och om orsakerna till eventuella brister. Eftersom ansvaret för utbildningen är uppdelat krävs en god kommunikation mellan de olika nivåerna. Kommunen behöver i egenskap av huvudman för utbildningen ha god insikt i utbildningens resultat och huruvida de förutsättningar som ges till rektorerna är tillräckliga och lämpliga.

Huvudmän och skolenheter ska systematiskt och kontinuerligt följa upp verksamheten, analysera resultaten i förhållande till de nationella målen och utifrån det planera och utveckla utbildningen. Systematiskt och kontinuerligt innebär att arbetet ska bedrivas strukturerat och uthålligt med fokus på en långsiktig utveckling. Varje huvudman och varje förskole- och skolenhet ska därför skapa sina former och rutiner för arbetet. Utgångspunkten är alltid densamma, att identifiera utvecklingsområden för ökad måluppfyllelse i förhållande till de nationella målen.

Det finns inget som hindrar att man inom huvudmannens och enhetens systematiska kvalitetsarbete även formulerar och följer upp egna mål. Målen får dock inte strida mot eller sänka nivån på de nationella målen. I dokumentationen

av arbetet är det också viktigt att skilja på de nationella målen och andra uppsatta mål.

### 3.2 Förändringar i statlig styrning 2011 och framåt

I och med skollagen 2011 stärktes statens styrning mot huvudman och rektor. Som exempel kan nämnas att rektor omnämns 120 gånger i nuvarande skollag jämfört med 20 gånger i skollagen från 1985 (Törnsén, 2014). Rektors ansvar, befogenheter och beslutsrätt förtydligades, till exempel ansvaret för den egna skolenhetens inre organisation. Även kraven på rektors pedagogiska ledarskap har stärkts. Det har sin bakgrund i att skollagen och läroplanen betonar rektors ansvar för elevernas resultat och skolans målfyllelse samt för lärarnas kompetensutveckling. Skollagen säger också att ”Det pedagogiska arbetet vid en skolenhet ska ledas och samordnas av en rektor.” och ”...särskilt verka för att utbildningen utvecklas” (kap 2, § 9).

Efter 2011 och framåt har staten förstärkt sin styrning genom införande av en rad reformer och satsningar. Exempel på förändringar är införande av matte- och läslyft, skärpta regler för legitimation och behörighet för lärare, betyg år 6, ändringar i timplan, karriärtjänster, riktlinjer för nyanlända, nationellt lärarlönelyft och en rad andra statsbidrag av olika slag. Förändringarna från staten innebär att huvudman och rektor behöver kapacitet att anpassa och utveckla verksamheten efter de nya kraven.

### 3.3 Skolans organisation och styrning i Göteborg 2011-2016

#### Nuvarande organisation, 10 stadsdelsförvaltningar

Nuvarande skolorganisation grundades i samband med införande av ny stadsdelsorganisation januari 2011, då staden gick från 20 stadsdelar till 10. Ansvaret för skolan förändrades inte i och med stadsdelsreformen 2011. Enligt reglementet fortsatte stadsdelsnämnden att:

”... handha de uppgifter som enligt skollagen och andra författningar ankommer på kommun och som avser förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet och som ej tillagts annan nämnd.”

I samband med omorganisationen införde alla stadsdelar en mer enhetlig struktur och linjeorganisation med samma hierarkiska nivåer.

Två av de nya nivåerna var sektors- och områdeschefsnivån. I rollen som sektorschef ingår, förutom ansvaret för sektor utbildning i sin stadsdel och att delta i förvaltningsledningens arbete, även ansvar för att samordna och strategiskt planera utbildningsfrågor utifrån ett ”hela-staden” uppdrag. Områdeschefens roll är i första hand att ansvara för drifts- och operativa frågor inom sitt område i stadsdelen.

2011 organiserade ca hälften av stadsdelarna förskola och skola under gemensamt ansvar i geografiska områden, medan de övriga stadsdelarna organiserade förskola och skola i olika funktioner. Vid omorganisationen av stadsdelarna lyftes också

---

ansvaret för måltid, städ och fastighetservice bort från rektor och sektor utbildning och placerades under sektor Kultur och Fritid.

Stödfunktionerna i stadsdelarna delades in i tre avdelningar; HR, Ekonomi och Utveckling. Utvecklingsavdelningen tillkom 2011, med syftet att bland annat fungera som stöd inom olika områden för den operativa verksamheten i förvaltningen, så som t ex lokaler, säkerhet, miljö, kommunikation, stadsutveckling och folkhälsa.

Det fanns också stadsdelar som inrättade en funktion inom utbildningssektorn för att arbeta med strategiska lokalförsörjningsfrågor av förskolor och skolor, men även som ett nära stöd till rektor i mer praktiska lokalfrågor.

Både ekonomi- och HR - avdelningarna har ett riktat stöd direkt mot sektor utbildning, även om organisationen och omfattningen av stödet skiljer sig åt mellan stadsdelarna. Liksom stadsdelsdirektörer, sektors- och områdeschefer, ingår också stödfunktionernas chefer och specialister i så kallade 10-grupper för att samordna stadengemensamma frågor inom sin funktion.

### **Organisatoriska förutsättningar rektor**

Skolornas ledningsorganisation och stödet runt rektor varierar i staden. Alla stadsdelar har ett ekonomi- och HR - stöd kopplat till sektorn och rektor, även om det varierar i vilken form och omfattning. Det finns också skillnader i vilket stöd rektorerna har i lokal- och fastighetsfrågor. Antalet medarbetare per rektor varierar. Det finns stadsdelar som byggt en organisation med biträdande rektorer på skolorna medan andra har en ”plattare” organisation.

### **Fritidshem**

Fritidshem samordnas och organiseras oftast ihop med skolan när det gäller ledning, personal, lokaler och den pedagogiska verksamheten. Kommunen kan även bedriva öppen fritidsverksamhet, som vänder sig till barn från 10 år, som inte behöver den omsorg och tillsyn som ges i fritidshem eller pedagogisk omsorg. Den öppna fritidsverksamheten är ofta samordnad med skola och fritidshem och/eller kommunens övriga fritidsverksamhet för barn och ungdom. Den kan även anordnas i samarbete med föreningslivet.

### **Grundsärskolan**

Undervisningen i grundsärskolan är uppbyggd efter elevernas behov och förutsättningar. I en del fall går eleverna integrerade tillsammans med grundskolans elever i samma klass och i andra fall kan eleverna i sarskolan bilda en egen klass.

I Göteborg är det vanligt att enheterna för grundsärskolan ligger i anslutning till en grundskoleenhet med samma rektor för båda enheterna. Det finns också stadsdelar som i sin organisation har flera grundsärskoleenheter under samma rektor. En tredje variant är ett mindre antal friliggande grundsärskoleenheter med egen rektor. Vid skolvalet för elever i grundsärskolan gör stadsdelen ihop med vårdnadshavaren en sammanvägning av elevens behov och närhetsprincip.

---

I Göteborgs Stad finns fem mottagningsteam som har till uppgift att granska utredningsunderlag och ge rekommendationer till aktuell beslutsfattare. För att säkerställa likvärdigheten och komma tillrätta med oklarheter genomfördes 2014/2015 en översyn av arbetet med mottagande i särskolan. Översynen visade att modellen med fem mottagningsteam fungerar bra och att underlagen som ligger till grund för mottagande till särskolan håller god kvalitet. Efter översynen fastställdes gemensamma rutiner och kvalitetsnivåer och implementeringsinsatser till alla grund- och grundsärskolerektorer och förskolechefer har genomförts.

### **Elevhälsa**

Elevhälsan ska enligt skollagen omfatta medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska insatser. Elevhälsans uppdrag är främst att främja, förebygga och stödja elevens utveckling mot målen. Kommunfullmäktige beslutade 2011 om *Mål och riktlinjer för den samlade elevhälsan*. I dessa definieras elevhälsans organisation och rollfördelning, professionernas uppdrag och tillgänglighet, samt frågor som berör journalhantering och sekretess. Kommunstyrelsen gav 2015 stadsledningskontoret uppdrag att revidera dessa riktlinjer.

För elevhälsans medicinska insats (som omfattar skolläkare, skolsköterska och de delar av psykologens arbete som lyder under Hälso- och sjukvårdslagen) ska det finnas en särskild verksamhetschef. Om verksamhetschefen själv inte har medicinsk kompetens ska ansvar för vård och behandling delegeras till en person med sådan kompetens, i Göteborgs stad finns en medicinskt ledningsansvarig (MLA) i varje förvaltning. Stadsdelsnämnderna respektive utbildningsnämnden är vårdgivare och utser sin verksamhetschef. I stadsdelarna är det en områdeschef som är verksamhetschef för elevhälsans medicinska insats, i utbildningsförvaltningen har utbildningsdirektören fått denna roll. I några stadsdelar har samma områdeschef även ett samordningsansvar för övriga delar elevhälsan, i andra kan sådant ansvar ligga på en särskild enhetschef eller på en annan person i förvaltningen.

Inom ramen för det stadsgemensamma arbetet (inom utbildningsförvaltningen, Center för skolutveckling) finns dels en skolhälsovårdsöverläkare och dels tre utvecklingsledare med kompetens inom elevhälsans olika delar. De samordnar stadens skolläkare och medicinskt ledningsansvariga och har ansvar för den så kallade Metodhandboken (för elevhälsans medicinska insats). Värt att notera är att skolhälsovårdsöverläkaren i Göteborg alltså inte har något medicinskt ansvar då detta är knutet till verksamhetschefen och MLA.

### 3.4 Utveckling och förändringar i organisation, styrning och samordning 2011-2016

Under perioden 2011 till 2016 finns flera exempel på hur den gemensamma samordningen och styrningen, samt det strategiska arbetet, har utvecklats och stärkts.

Då sektor utbildning i stadsdelsförvaltningarna både har lokala och ”hela-staden” uppdrag, krävs en naturlig samordning och gemensamma överenskommelser, inte minst för att kunna erbjuda en likvärdig service till invånarna.

Det strategiska arbetet i staden och andra gemensamma frågor samordnas i sektorschefernas 10-grupp tillsammans med representanter från UBF och SLK. Samordningsarbetet utmynnar bland annat i överenskommelser och planer som sektorschefen tar med sig till stadsdelen och linjen för beslut och verkställande. Sedan 2011 har även områdescheferna allt mer involverats i stadens gemensamma arbete med ökad samordning och enhetlighet inom ett antal områden.

#### Utbildningsutskott i stadsdelsnämnderna

I maj 2013 tog Kommunfullmäktige beslut om att införa Utbildningsutskott i stadsdelsnämnderna. I instruktionen till utskotten står att ”*Syftet med utbildningsutskotten är att:*

- *förstärka stadsdelsnämnderna i deras roll som huvudman för förskola, förskoleklass, fritidshem, grundskola, grundsärskola och annan pedagogisk verksamhet.*
- *ge stadsdelsnämnden ökad kännedom om kvalitetsutvecklingen, måluppfyllelsen och orsakerna till eventuella brister genom regelbunden och fördjupad dialog med verksamheten.”*

Utbildningsutskottens sammansättning ser olika ut i de tio stadsdelarna, och deras möten har olika struktur och innehåll. I första hand rapporterar utskottets medlemmar till sin partigrupp, men rapporteringen sker även till nämnden.

#### Område Stadsgemensamt inom Utbildningsnämnden

Utbildningsförvaltningen har tre kommungemensamma uppdrag som berör hela staden; Vägledningscentrum (VLC), Center för Skolutveckling (CfS) och Språkcentrum (SPC). VLC har funnits i UBF sedan 2003, medan CfS tillkom 2014 och SPC 2015.

Vägledningscentrums huvuduppdrag är att ge elever i Göteborgs skolor tillgång till likvärdig, fristående, oberoende och professionell vägledning. Språkcentrums huvuduppdrag är att erbjuda modersmålsstöd i förskolan, modersmålsundervisning och studiehandledning i grundskola och gymnasieskola.

CfS ska - utifrån prioriterade mål och uppdrag i kommunfullmäktiges budget, nationella styrdokument samt lag och förordning - arbeta med att stödja, stimulera, initiera och utmana till långsiktig och hållbar utveckling inom förskola och skola i Göteborgs Stad. Dock inte som fri nytthet för fristående verksamheter. CfS ska stödja ledarskapet och processerna i verksamheterna inom



ramen för en lärande organisation med mål att nå ökad måluppfyllelse och större likvärdighet. Barn och ungas rätt till inflytande och delaktighet ska beaktas i allt arbete. Stödet ska särskilt riktas till förskolor och skolor med stora behov av ökad måluppfyllelse.

Område Stadsgemensamt leds av en områdeschef, som även ingår i gruppen med sektorschefer som regelbundet möts. För område Stadsgemensamt finns en styrgrupp där representanter från utbildningsförvaltningen och stadsdelsförvaltningarnas utbildningssektorer ingår, liksom representation från SLK och Arbvux.

### **Insynsenhet – samordning av insyn i fristående skolor**

För ökad likvärdighet och kvalitet gjorde sektorschefgruppen hösten 2015 en överenskommelse om att inrätta en stadsgemensam organisation för insyn i alla Göteborgs fristående grundskolor. Insynsfunktionens syfte är att få ökad kunskap om de fristående grundskolornas verksamheter och att skapa en tydligare struktur och kommunikation mellan kommunen och de fristående grundskolorna. Insynsfunktionen startade i januari 2016 och placerades i stadsdelen Centrum och Enheten för fristående verksamhet (EFFV), där även tillsynen för den fristående barnomsorgen är förlagd. Insynsuppdraget har därefter kompletterats med att arbeta med samordning och dialog med de fristående grundskolorna om att ta emot nyanlända elever, i enlighet med handlingslinjerna för en jämnare fördelning av nyanlända.

### **Samordning Jämlikt Göteborg**

Ytterligare exempel på gemensam samordning och styrning är *”Jämlikt Göteborg – hela staden socialt hållbar”*. Social resursnämnd är processägare och social resursförvaltning ansvarar för samordningen av arbetet. Fem fokusområden har fastställts som särskilt viktiga och varje område har en fokusledare. Det första området rör de yngre barnens villkor, det andra handlar om barn och unga i skolåldern. Fokusområde tre handlar om att skapa förutsättningar för arbete och fokusområde fyra gäller byggandet av miljöer som gynnar jämlikhet. Det femte fokusområdet handlar om att skapa strukturella och övergripande förutsättningar.

Fokusområde två, *”Ge barn fortsatt goda förutsättningar genom skolåren”*, är det område som i första hand berör skolan. Kopplat till område två finns en sektorsövergripande arbetsgrupp som under fokusledarens ledning arbetar med framtagna utvecklingsområden, som t ex närvaro i skolan och nyanlända elever.

### **Samordning nyanlända**

Stadens samordning av arbetet leds sedan början av 2015 av *”Ledningsgruppen för mottagande av nyanlända”* som också har en samordningsgrupp kopplad till sig. Inom sektor utbildning finns en organisation för arbetet med nyanlända, i form av styrgrupp bestående av sektorschefer och nätverk som, med stöd av CFS, utvecklar arbetet med mottagning och utbildning för nyanlända samt implementering av riktlinjer för nyanlända. Planering och samordning av stadens arbete med nyanlända sker även i andra former, t ex inom ramen för Jämlikt Göteborg i fokusområde 2.

### **Samordning digitalisering**

Sedan 2012 finns i Göteborgs Stad ett IKT-program för utbildningsområdet, som definierar vad förvaltningarna ska uppnå och vilka prioriteringar som är gemensamma. Syftet med IKT-programmet är att säkerställa likvärdigheten i staden. IKT lyfts i programmet fram som en avgörande faktor för att Göteborg ska kunna utvecklas till en utbildningsstad i världsklass. Varje förvaltning har ansvar för att realisera intentionerna i IKT-programmet och tar fram en egen plan för den verksamhet de har ansvar för. Förvaltningarna samverkar också genom erfarenhetsutbyte och samordning av insatser.

Inom digitaliseringsområdet har Göteborg stad även tagit fram ett program för e-samhälle, vars övergripande målsättning är att den digitala servicen ska vara så enkel, öppen och effektiv att den är det naturliga förstahandsvalet.

För samordning av den förvaltningsövergripande IT-utvecklingen, som skall stödja verksamhetens processer, finns riktlinjer för kommungemensamma interna tjänster. Enligt dessa ska fleråriga tjänsteplaner tas fram årligen för både utveckling och vidmakthållande av verksamhetens IT-stöd. I underlagen till tjänsteplanerna beskriver förvaltningarna sina behov av tjänsteleveranser och digitalisering i ett flerårsperspektiv. Tjänsteforum, som bereder och föreslår en prioritering, består för sektor utbildning av sektorschefer och leds av tjänsteansvarig på Intraservice. Prioriteringsforum är Direktörsguppen för välfärd och utbildning. Beslutsforum är SLK:s ledningsgrupp.

### **Välfärdens processer**

Välfärdens processer är ett arbetssätt som infördes 2012 och är ett exempel på gemensam styrning med syfte att skapa likvärdighet. Syftet med gemensamma processer är att driva verksamhet på ett mer enhetligt sätt i staden och kunna erbjuda en mer likvärdig service, ökad rättssäkerhet och delaktighet för dem vi är till för. De processer som är direkt kopplade till skolan är mottagande i särskolan, elevhälsan, mottagande av nyanlända och ansökan till förskoleklass.

För gemensamma processer i staden där det krävs samordning för att nå likvärdighet finns en särskild organisation och särskilda grupperingar. Sektorschefer ingår i process- och digitaliseringsforum (pdf) och områdeschefer i operativt forum. Dessa grupper ansvarar för att säkerställa att stadens invånare får ett likvärdigt och rättsäkert bemötande.

Operativt forum avgör vilka områden som ska processkartläggas och färdiga processer fastställs av pdf-gruppen. Processkartorna kan användas vid kravställan inför upphandling av IT-stöd eller för att uttrycka behov inför tjänsteleverans, men är även styrande för verksamheten i staden och ett verktyg vid uppföljning. Beslut angående innehåll och kostnader i samband med arbetet kring välfärdens processer fattas ytterst av Direktörerna inom Välfärd och utbildningsområdet, som är Prioriteringsforum för dessa frågor.

### 3.5 Systematiskt kvalitetsarbete

I skollagen är ansvaret för det systematiska kvalitetsarbetet fördelat mellan huvudmannens ansvar och enhetens ansvar. Huvudmannen ansvarar för att organisera utbildningen samt för att följa upp och utvärdera måluppfyllelsen för att vid behov kunna förbättra verksamheten så att målen uppfylls. Huvudmannen är ytterst ansvarig för genomförandet av utbildningen och den som ska se till att det finns förutsättningar att bedriva ett kvalitetsarbete som säkerställer kvalitet och likvärdighet. Rektorer och personal ansvarar för att tillämpa skollag, läroplaner, ämnesplaner och kursplaner samt övriga bestämmelser. Rektorn är enligt skollagen ansvarig för skolans kvalitetsarbete och för att det finns förutsättningar att bedriva och utveckla utbildningen utifrån de nationella målen och riktlinjerna. Personalen ansvarar för att bedriva ett kvalitetsarbete som skapar förutsättningar för varje barn och elev att utvecklas så långt som möjligt i förhållande till de nationella målen.

Enligt styrdokumentet innebär ett systematiskt kvalitetsarbete att alla som arbetar i skolan systematiskt och kontinuerligt följer upp verksamheten, analyserar resultaten i förhållande till de nationella målen och utifrån det planerar och utvecklar utbildningen. Systematiskt och kontinuerligt innebär att arbetet ska bedrivas strukturerat och uthålligt med fokus på en långsiktig utveckling. Varje huvudman och varje skolenhet måste därför hitta sina former och rutiner för arbetet. Skriftlig dokumentation behövs för att regelbundet kunna stämna av att arbetet leder till en utveckling mot målen.

I propositionen till ”Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet” poängterar regeringen att det systematiska kvalitetsarbetet inte behöver ske på ett likformigt sätt utan i hög utsträckning bör anpassas efter lokala behov och förutsättningar.

#### **Skolnivå**

Rektor har enligt skollagen ett särskilt ansvar för att utbildningen utvecklas. För det krävs en inre organisation och struktur på skolan som stödjer arbetet med att elevernas och skolans resultat fortlöpande följs upp och utvärderas i förhållande till de nationella målen och kunskapskraven. Den här utredningen fokuserar på hur nivåerna ovanför rektor stödjer och skapar förutsättningar för skolorna att bedriva ett framgångsrikt utvecklingsarbete som utgår från skolans och elevernas behov.

#### **Utvecklingsorganisation på stadsdels- och stadsnivå**

2014 genomfördes en kartläggning av stadens utvecklingsorganisationer inom utbildningsområdet, på uppdrag av utbildningsförvaltningen. I kartläggningen konstaterades att de möten på områdesnivå, där rektorerna samlas och utbyter skolledar erfarenheter med sin områdeschef, i större utsträckning skulle kunna användas till att utveckla rektorernas lärande om att leda skolförbättring. Det framgår också av kartläggningen att det fanns stora skillnader i stadsdelarnas utvecklingsorganisationer, både i struktur, omfattning och innehåll.

Kartläggningen visade vidare att det fanns vissa oklarheter i vilka roller de tre aktörerna, SDF, CFS och SLK, hade i förhållande till varandra i utvecklingsarbetet

---

(Blossing, Widigson, 2014). Efter kartläggningens genomförande har CfS:s organisatoriska tillhörighet och styrning förändrats (se sid 16).

### 3.6 Sektor utbildnings strategiska utvecklingsområden

Det stadengemensamma strategiska utvecklingsarbetet har stärkts sedan 2011. Exempel på det är framtagande av tre strategiska områden inom utbildningssektorn, som under perioden breddats och utvecklats och nu går under rubrikerna *Systematiskt kvalitets- och utvecklingsarbete*, *Likvärdighet och Kompetens*. I arbetet med det strategiska utvecklingsarbetet ingår förutom sektorschefer och områdeschefer, även representanter från stadsledningskontoret och Center för skolutveckling.

#### **Systematiskt kvalitetsarbete**

Kvalitet är ett av utbildningssektorns strategiska områden, kallat Systematiskt kvalitets- och utvecklingsarbete (SKUA). Det strategiska arbetet leds av en grupp bestående av representanter från sektorscheferna inom sektor utbildning, Center för skolutveckling och stadsledningskontoret. Utifrån ett gemensamt ramverk, finns i varje stadsdel och på varje skola, en systematik och en process för att bedriva det systematiska kvalitetsarbetet. Utformningen skiljer sig åt utifrån stadsdelens och skolornas organisation, förutsättningar och prioriteringar. SLK har tagit fram ett statistikmaterial bestående av betygsstatistik som ska fungera som underlag och stöd till förvaltning och skola i analysarbetet. Betygsstatistiken går ut till förvaltningarna i juni. Tanken är att underlaget ska fungera som ett lättöverskådligt underlag till förvaltning och enhet i direkt anslutning till läsårets slut för att snabbt komma igång med analysarbetet.

#### **Dokumentation av det systematiska kvalitetsarbetet**

Den övergripande tanken för dokumentationen av det systematiska kvalitetsarbetet inom utbildningsområdet i Göteborgs stad är att samtliga förvaltningar (sektor utbildning i respektive stadsdel) ska ha ett gemensamt ramverk att utgå ifrån men att förvaltningarna ska äga process och produkt för att öka möjligheterna till förståelse, engagemang och upplevd nytta. Målet har varit att arbetet och dokumentationen ska vara en levande process och produkt som fungerar som en aktiv del i utvecklingsarbetet; *inte* ett system fyllt av gemensamma mallar som man upplever att man fyller i åt någon annan.

I det ordinarie uppföljningssystemet för samtliga verksamheter i Göteborgs Stad finns uppföljningsrapport 3, uppföljning av kärnverksamhet. Sektor utbildning och stadsledningskontorets avdelning för Barn och unga, utbildning och folkhälsa, har valt att följa upp kärnverksamheten genom den årliga sammanställningen av dokumentationen av det systematiska kvalitetsarbetet; på det sättet integreras dokumentationen med kommunens övriga budget - och uppföljningsprocess. Förvaltningarnas årliga dokumentation av det systematiska kvalitetsarbetet samlas i vad som kallas för *Uppföljningsrapport 3 bilaga*, även kallad kvalitetsrapporten. Förvaltningarnas dokumentation behandlas i respektive stadsdelsnämnd samt utgör en del i underlaget i stadsledningskontorets *Uppföljningsrapport 3 bilaga* för Göteborg Stad som rapporteras som det kommunövergripande dokumentet till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige.

---

Den gemensamma utgångspunkten på alla nivåer i organisationen, är Skolverkets allmänna råd för det systematiska kvalitetsarbetet. Instruktionen till kvalitetsrapporten är densamma över staden och går ut på att analysera vad som påverkat och orsakat huvudmannens resultat och måluppfyllelse och att beskriva huvudmannens identifierade utvecklingsområden och beslut om insatser som ska prioriteras för att de nationella målen ska uppfyllas. Rapporten består av tre delar:

Del 1. Beskrivning av formerna och utvecklingen av det systematiska kvalitetsarbetet

Del 2. Utvärdering av kvaliteten per verksamhetsform samt angivna utvecklingsområden

Del 3. Uppföljning av ett Göteborgsgemensamt fördjupningsområde som täcker de nationella målen under en fyraårsperiod

### **Organisation av det systematiska kvalitetsarbetet**

I Göteborg är det delegerat till stadsdelsnämnderna att utföra uppgifterna som ligger under huvudmannens ansvar för skolan. Utöver de nationella målen formulerar stadsdelsnämnderna också egna mål. Detaljutformningen av det systematiska kvalitetsarbetet skiljer sig åt mellan stadsdelarna eftersom förvaltningarna självständigt utformar processen utifrån sin organisation och sina prioriteringar. Gemensamt för alla förvaltningar är att de kommunicerar det systematiska kvalitetsarbetet med respektive stadsdels utbildningsutskott och stadsdelsnämnd som en del i processen på stadsdelsnivå. Sedan 2012 har det också genomförts fyrpartsdialoger där tjänstepersoner och politiker från stadsdelen möter stadsledningskontoret och kommunstyrelsen som del av processen att kommunicera det systematiska kvalitetsarbetet i Göteborg Stad.

Under 2013 fattades en överenskommelse mellan sektor utbildnings sektorschefer om att inrätta en införandeorganisation med en utvecklare i varje stadsdel som i en del av sin tjänst skulle stötta, samordna och ansvara för implementeringen av det systematiska kvalitetsarbetet i respektive stadsdel.

### **Likvärdighet**

Det kompensatoriska uppdraget uttrycks i Skollagen bland annat som att förskolan och skolan ska sträva efter att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Dessutom ska elever i behov av särskilt stöd få det stödet framför allt inom den grupp som eleven tillhör.

Göteborgs Stads sektor utbildning valde 2012 det kompensatoriska uppdraget som ett strategiskt område för att öka likvärdigheten i elevernas måluppfyllelse, både inom skolor och mellan skolor.

Det kompensatoriska arbetet leds av en styrgrupp bestående av tre sektorschefer från sektor utbildning, en samordnare från Center för Skolutveckling, en planeringsledare från stadsledningskontoret samt en representant från SPSM, Specialpedagogiska Skolmyndigheten. Arbetet har sedan 2012 breddats och bedrivs nu under rubriken ”Likvärdighet”. Sektor utbildning har tagit ställning för att:

- Verksamheterna i sin utformning ska vara anpassade till barns och elevers olikheter.
- Ett inkluderande arbetssätt i ordinarie verksamhet är en mer framgångsrik modell än särlösningar och ska alltid vara utgångspunkten vid bedömning av barnets behov av stöd
- För elever i komplexa behov, vilka ställer omfattande krav på anpassningar av miljön och specifik kompetens, bör resurser samordnas inom stadsdelen eller i samverkan med närliggande stadsdelar eller staden. Som stöd i det arbetet har det tagits fram en plan med ställningstaganden och rekommendationer (se rapport ”Resursskolor och SU-grupper KS 2014-11-17”).

För att stödja arbetet med ett inkluderande arbetssätt och för att stärka likvärdigheten i staden inrättade sektor utbildning 2015 en organisation med två ”inkluderingsutvecklare” från varje stadsdel. Dessa utvecklare bildar ett centralt nätverk som genom erfarenhets- och kunskapsutbyte utifrån den egna stadsdelens inkluderingsarbete samt omvärldsbevakning stödjer varandra i att utmana till nytänkande och utveckling.

Nätverket har tagit fram en gemensam handlingsplan som belyses utifrån tre perspektiv, vilka är organisation, undervisning och värdegrund. Centrala strategier för arbetet är att utveckla förutsättningar för alla barns/elevers delaktighet och inflytande i sitt lärande, säkerställa förutsättningar för medarbetares kollegiala lärande, utveckla elevhälsans hälsofrämjande arbete och utveckla ett förtroendefullt samarbete med vårdnadshavare.

Arbetet inom det strategiska området ”Likvärdighet” rymmer också frågor som digitalisering, fysiska lärmiljöer och det fortsatta arbetet med ”Handlingslinjer för att främja en jämnare fördelning av elever i behov av särskilt språkstöd”. Referensgrupp till arbetet är representanter från GRF (Göteborgs Råd för Funktionshinderfrågor).

### **Kompetens**

Behovet av att rekrytera, behålla och utveckla både rektorer och lärare är stort i Göteborgs stad. Stora pensionsavgångar, både för lärare och rektorer, är att vänta samtidigt som den demografiska utvecklingen påverkar elevunderlaget, och därmed lärarbehovet. Samtidigt ställer flera av de senaste statliga reformerna ytterligare krav på fler utbildade lärare inom skolan. När det gäller rektorer kommer var femte att gå i pension inom fem år. Antal rektorsrekryteringar har också ökat de senaste åren. Till och med oktober 2016 rekryterades 35 rektorer i grundskolan, medan det under samma period 2014 rekryterades 20. Flera stadsdelar har anställt rekryteringsspecialister som stödjer cheferna i rekryteringsarbetet av lärare och annan personal.

### **Skolledarrekrytering**

För att möta ovan nämnda behov av rektorer, har sektor utbildning valt att ta fram en sektorsspecifik utvecklings- och rekryteringsplan. Planen har arbetats fram genom ett processarbete med bred representation (elever, lärare, elevhälsan, rektorer, områdeschefer, sektorchefer, fackliga företrädare, utvecklingsledare, HR och politiker) och innefattar strategier för att attrahera, rekrytera, utveckla och

---

behålla rektorer. En central del i planen är den fördjupade och strukturerade uppdragsdialogen mellan rektor och rektors chef.

I skolans styrdokument, läroplan och skollag, liksom i aktuell forskning kring styrning av och i skola, lyfts rektors pedagogiska ledarskap fram som en viktig komponent för att gynna barnen och elevernas lärande. Därför är det viktigt att betona ledarskapet, likväl som chefskapet. De rekryteringsplaner som fanns tidigare fyllde ett behov ur ett chefsperspektiv, men i arbetet med kompetensförsörjning av rektorer fanns behov även av stöd ur ett ledarperspektiv.

Centrala delar i det som styrgruppen kring ledarskap inom sektor utbildning fokuserat på i utvecklings- och rekryteringsplanen harmonierar starkt med utvecklandet av en lärande organisation såsom kravprofil på nyanställda, det stöd som ges ifrån verksamheten i form av kollegialt lärande och utveckling, och att det ges mentors- och handledarstöd till nyanställda rektorer samt en kontinuerligt pågående uppdragsdialog med överordnad ledare/chef. Implementering av planen befinner sig i ett tidigt skede och har kommit olika långt i stadsdelarna. Hösten 2016 har det strategiska arbetet med försörjning av rektorer och förskolechefer utvidgats till att gälla försörjning även av lärar- och förskollärarkompetens. Områden som till exempel vad det innebär att vara en attraktiv arbetsgivare och lönebildning tas upp inom ramen för det strategiska arbetet.

### **Stadens strategiska arbete med kompetensförsörjning inom utbildningssektorn**

En styrgrupp bestående av representanter från sektorschefgruppen, HR - chefer, CFS och personalstrategiska avdelningen på SLK stödjer stadens strategiska kompetensförsörjningsarbete inom sektor utbildning, t ex genom framtagande av kompetensförsörjningsplan (F-9 och fritidshem) och samordning av karriärtjänster.

### **Verksamhetsförlagd utbildning (VFU) och introduktionsår**

Drygt 2.000 förskolläraryr- och lärarstudenter gör sin VFU i Göteborgs Stad varje år. CFS samordnar arbetet med VFU i staden och i alla stadsdelar finns minst en VFU-koordinator som ser till att lärarstudenter får en praktikplats och en Lokal Lärarutbildare (LLU). Göteborgs Universitet erbjuder handledarutbildning (7,5 hp) som riktas till lärare som handleder lärarstudenter. I februari 2016 genomfördes en enkätundersökning till samtliga LLU med syfte att följa upp och tydliggöra LLU:s uppdrag. Enkäten visade att ca 70% av de som besvarade enkäten inte gått handledarutbildningen. De svarande anger önskemål om bättre förutsättningar för uppdraget, som t ex möjligheter att träffa andra LLU och mer kontakt med universitetet. Även större likvärdighet i staden för LLU efterfrågades.

Fram till 2012 var introduktionsår för nya lärare en förutsättning för att få ut sin lärarlegitimation. Numera gäller att nyanställda lärare har rätt till en introduktionsperiod med en mentor som ska stödja den nya läraren i sin professionella utveckling (Källa: Skolverket). Göteborgs universitet erbjuder utbildning för mentorer till nya lärare.

### 3.7 Verksamheter som samverkar kring elevens situation

Samverkan mellan myndigheter när det gäller barn är lagstadgat och regleras i socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen. Även skollagen reglerar samverkan.<sup>1</sup> Vad begreppet samverkan betyder och innebär är ofta föremål för tolkning. Socialstyrelsen har gjort följande definition:

*”Samverkan kan ses som ett organisatoriskt sätt att lösa utmanande uppgifter som den egna enheten inte klarar på egen hand. Samverkan kan också beskrivas som en form av systematiserande samarbete. För att samverkan ska fungera behövs styrning, struktur och samsyn.”*<sup>2</sup>

I Socialstyrelsens definition lyfts styrning, struktur och samsyn som de grundläggande komponenterna för en fungerande samverkan. Revisionsrapporten *”Samverkan mellan kommunen och regionen kring barn med behov av samordnade insatser”* konstaterar att det finns bister i samverkan mellan staden och Västra Götalandregionen avseende barn. Bristerna innebär en risk för att barnet inte får det stöd som de har behov av och rätt till, och att samordnade insatser inte initieras i tid. Det finns också en risk för att barnets mening inte tas tillvara. De rekommendationer som lämnas till båda huvudmännen faller inom ramen för styrning och struktur.<sup>3</sup>

#### Lokala samverksansstrukturer

I varje stadsdel finns *NOSAM* (Närområdessamverkan) där Västra Götalandregionen och staden samverkar på lokal nivå. *NOSAM* är en del av samverksansstrukturen *Kommun och sjukvård – samverkan i Göteborgsområdet* där utgångspunkten är lokala förutsättningar, både organisatoriskt och befolkningsmässigt.

I koppling till *NOSAM* har det i varje stadsdel bildats *NOSAM Barn och Unga* som bland annat är styrgrupp för det lokala Västbus-arbetet<sup>4</sup> och det lokala arbetet

---

<sup>1</sup> I propositionen Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet (2009/10:165), sidan 274-278, betonas att det är angeläget att elevhälsan samverkar med övrig hälso- och sjukvård samt med socialtjänsten (referensen är tagen från Revisionsrapporten ”Samverkan mellan kommunen och regionen kring barn med behov av samordnade insatser”, sid 9)

<sup>2</sup> <http://www.kunskapsguiden.se/barn-och-unga/Teman/Familjeorienterat-arbetsatt/Sidor/Samverkan.aspx>

<sup>3</sup> Revisionsrapporten ”Samverkan mellan kommunen och regionen kring barn med behov av samordnade insatser”, mars 2016, Göteborgs Stad och Västra Götalandregionen

<sup>4</sup> Västbus är en överenskommelse om samverkan mellan hälso- och sjukvården och kommunerna inom Västra Götalandsregionen. Målgruppen är barn och unga 0-20 år med sammansatt psykisk/psykiatrisk och social problematik som behöver tvärprofessionell kompetens från olika verksamheter.



med SIP<sup>5</sup>. Inom ramen för Jämlikt Göteborg pågår arbete med familjecentrerat arbetssätt (FCA). I den struktur som är lagd kommer *NOSAM Barn och Unga* att även utgöra styrgrupp för FCA. På så sätt knyts det lokala samverkansarbetet ihop mellan VGR och staden. Arbetet med dessa tre delar (Västbus, SIP och FCA) utgår från samverkansplattformen "*Familjecentrerat arbetssätt som grund för samarbetet och samordnade insatser, Västbus riktlinjer som stöd och struktur samt SIP som verktyg*"<sup>6</sup> som *Kommun och sjukvård Samverkan i Göteborgsområdet* beslutat om.

I varje stadsdel finns SSPF (skola-socialtjänst-polis-fritid) som är ett forum för informationsutbytet med fokus på barn och ungdomar med riskbeteende. SSPF bygger på samverkan i två olika nivåer: lokala styrgrupper (områdeschefer) och operativa grupper (rektorer).<sup>7</sup>

*Trygg i Angered* är en samverkansmodell som initierades 2013. I och med den nya centrala överenskommelsen mellan Göteborgs Stad och polisen håller *Trygg i-modellen* på att implementeras i hela staden. Modellen innebär en fördjupad och mer strukturerad samverkan där även invånarna involveras. Utgångspunkten är en gemensam lokal lägesbild.<sup>8</sup>

### **Samverkan Kultur o fritid**

Det finns flera exempel på samverkan i stadsdelarna mellan skola och sektor Kultur och Fritid. Ett exempel är kulturskolan som samverkar med skolan på olika sätt i stadsdelarna, bland annat genom en rad aktiviteter som stödjer de estetiska lärprocesserna. Förutom samverkan inom ramen för Kulturskolan handlar det också om att sektor Kultur och fritid stödjer det "informella lärandet". Exempel på aktiviteter och verksamhet är kompletterande biblioteksservice, museiverksamhet, skolbio, läxhjälp, tillhandahållande av fysiska och digitala arenor, studieplatser, medier mm. Sektorn ansvarar i flera fall även för måltidsverksamhet och städ- och fastighetservice.

### **Samverkan förskola - skola**

Ansvar och arbete med barnens övergång från förskola till skola regleras i såväl förskolans som grundskolans läroplan. Båda verksamheterna har ett ömsesidigt ansvar för att övergången ska ge förutsättningar för barnens långsiktiga utveckling och lärande. Även ansvar och arbetsuppgifter för chefer och olika

---

<sup>5</sup> Samordnade individuella planer, SIP, ska enligt lagstiftningen upprättas när ett barn har behov av insatser från både socialtjänst och hälso- och sjukvård.

<sup>6</sup> <http://www.samverkanstorget.se/sv/Kommun-och-sjukvard---samverkan-i-Goteborgsomradet/Organisation/Temagrupper/Barn-och-unga/Platshallare---/Nyheter-Barn-och-unga/Sa-ska-vi-samverka-utifran-riktlinjer-kring-barn-som-far-illa-och-vald-i-nara-relationer/>

<sup>7</sup> <http://socialutveckling.goteborg.se/team/ung-trygg/verksamhet/sspf/>

<sup>8</sup> [www.goteborg.se/Start / Aktuelltarkiv / Aktuellt](http://www.goteborg.se/Start/Aktuelltarkiv/Aktuellt)

personalkategorier är specificerade för att säkerställa detta. De barn som behöver extra stöd ska prioriteras.

Idag finns en nära samverkan i stadsdelarna kring barnens övergång från förskola till skola. Verksamhetsmässig och pedagogisk samverkan och samarbete sker också i stor utsträckning mellan verksamheterna genom att många mål och utvecklingsområden är gemensamma. Samordning av stadengemensamma samverkansfrågor mellan förskola och skola, ryms inom utbildningssektorns tre strategiska områdena.

### **Samverkan Utbildningsförvaltningen**

Samverkan mellan stadsdelsförvaltningarna och Utbildningsförvaltningen (UBF) sker regelbundet inom ett stort antal områden och nätverk. Förutom samverkan inom ramen för Område Stadsgemensamt (SG) som tidigare beskrivits, sker samverkan vid överlämning av elever från grundskola till gymnasium där nyanlända elever går i ett särskilt spår och det finns särskilda rutiner för övergången mellan grundsärskola till gymnasiesärskola.

Stadsdelsförvaltningarna och UBF möts därutöver i ett flertal nätverk. Exempel på nätverk är ledningsgrupp för nyanlända, samordningsgrupp för kommunala aktivitetsansvaret (KAA), Jämlikt Göteborg, direktören för UBF och stadsdelsdirektörerna, HR UBF och SDF, Process- och Digitaliseringsforum (PDF), Operativt forum, arbetsgrupp lokaler mm. Dessutom finns lokala samverksformer ute i stadsdelarna, till exempel mellan Angeredsgymnasiet och SDF Angered.

## **3.8 Analys av styrning och ledning**

### **Nuvarande organisation – styrning och ledning**

Beskrivningen i kapitel 3 belyser omfattningen av skolans styrning och ledning inom nuvarande organisation. Allt sammantaget blir bilden att styrningen inom staden och skolan är komplex, vilket ställer stora krav på att huvudmannen klarar behålla fokus på att stödja skolans huvudprocess – undervisningen och elevernas lärande. Risken är annars stor att andra styrmekanismer tar över och flyttar fokus bort från huvuduppdraget.

Skolans styrning kan också beskrivas som dubbel i flera bemärkelser som bidrar till komplexiteten:

- Styrning från både stat och kommun.
- Statlig styrning riktad till både huvudman och rektor.
- I Göteborg sker dessutom styrning både lokalt i stadsdelarna samt genom olika former av gemensam samordning mellan stadsdelarna och inom olika områden i staden.

Arbetet med att samordna och skapa mer enhetlig styrning i ”hela-staden-perspektivet”, med syfte att öka likvärdigheten, har förstärkts successivt från 2011 och framåt, t ex genom samordningsarbetet i 10-grupper och välfärdens processer. Samordning har även tillkommit och vuxit inom områden som Jämlikt Göteborg,

digitalisering och arbetet med nyanlända, vilket tillsammans komplicerar bilden av styrningen ytterligare.

Ett annat exempel som bidrar till komplexiteten är när kommunstyrelsen tar beslut och styr i frågor som påverkar stadsdelsnämnderna, som enligt reglementet ska ”handha de uppgifter som enligt skollagen ankommer på kommunen”. Det skapar otydlighet i rollfördelningen och i vem som ansvarar för vad. Exempel på sådan styrning är när kommunstyrelsen ger stadsledningskontoret i uppdrag att ta fram en kommungemensam strategi för att stärka arbetet med läs- och skrivutveckling eller uppdrag från kommunstyrelsen om medel från utvecklingsfonden till de mest utsatta skolorna.

Ett starkare statligt uppdrag ställer krav på högre kapacitet hos huvudmannen för att kunna ta emot statens uppdrag. Det krävs kompetens på alla nivåer i styrkedjan och tydlighet i ansvar och roller. Skolkommissionen tar i sitt delbetänkande upp, och även Skolinspektionen i sin årsrapport 2015, att kapaciteten och ansvarstagandet sviktar hos många skolhuvudmän. Kommissionen menar att kapaciteten hos huvudmännen behöver stärkas både kompetensmässigt och organisatoriskt, vilket är en förutsättning för att stödja rektorer och lärare i deras professionella utveckling.

### **Jämlikt Göteborg**

Samverkan inom arbetet med ”*Jämlikt Göteborg – hela staden socialt hållbar*” sker både på stadenövergripande och på lokal nivå. I Göteborgs Stad är det stadsdelsnämnderna som genom sitt reglemente har befolkningsansvar för dem som bor i stadsdelens geografiska område. För att kunna arbeta med hela staden och hela befolkningen inom Jämlikt Göteborg är det därför grundläggande att samverkan mellan stadsdelarna fungerar. Om samverkan brister finns risken att någon eller några stadsdelar inte tar samma beslut som övriga, eller inte deltar i en insats. Då faller det stadenövergripande perspektivet.

Samtidigt är den lokala erfarenheten och kunskapen om befolkningen en viktig del i arbetet med att minska skillnaderna i livsvillkor och hälsa. Den lokala kännedomen är också viktigt i val av insats eller metod, det som fungerar på ett ställe kanske inte alls fungerar på ett annat. Samverkan mellan olika sektorer och olika verksamheter kan underlättas i ett lokalt sammanhang där alla befinner sig i en och samma organisation. Skolan är en viktig arena för arbetet med Jämlikt Göteborg inte minst utifrån att kunna ge barn goda uppväxtvillkor. Hur staden väljer att organisera skolan kommer att påverka styrning, struktur och samsyn. Därmed kommer det även att påverka hur samverkan sker i arbetet med Jämlikt Göteborg.

### **Verksamheter som samverkar kring elevens situation**

För att samverkan ska bli stabil och långsiktig krävs styrning, struktur och samsyn, oavsett om den sker lokalt på skolan, i stadsdelen eller centralt i staden. För en långsiktig samverkan krävs en tydlig styrning från förvaltningar och huvudmän på ledningsnivå och verksamheterna behöver tydliga uppdrag om vad man ska prioritera. För att få till stånd en långsiktig och hållbar samverkan bör också samverkansuppdraget vara kopplat till funktion och inte person. Geografisk

och fysisk närhet mellan verksamheterna är ingen garanti för att samverkan ska fungera, även om det kan underlätta i det vardagliga arbetet.

I alla de samverkansforum som beskrivs i utredningen ingår skolan som en aktör i form av sektorschefer, områdeschefer, rektor, lärare eller annan personal från skolan. För att säkra det lokala samverkansarbetet är skolan en viktig aktör och arena. Utan skolans medverkan på lokal nivå skulle stora delar av samverkan inte kunna genomföras. Oavsett organisering av skolan är det därför viktigt att säkra den lokala samverkan, både mellan sektorer och med andra huvudmän, inte minst utifrån att kunna ge alla barn goda uppväxtvillkor.

För att fungerande samverkansformer inte ska riskera att slås sönder vid en omorganisation, krävs att de nog identifieras, kartläggs och säkras. På så vis ökar chanserna att de omhändertas och kan tas med in i en ny organisation. Därför rekommenderar utredningen att identifierade samverkansområden säkras inför en omorganisation. Som stöd i det arbetet kan Socialstyrelsens vägledning ”*Samverka för barns bästa*” användas, som bland annat pekar ut följande faktorer som främjande i samverkan:

- ledningssystem som ser till att samverkan kommer till stånd
- rutiner och skriftliga avtal
- samverkansstrukturer i organisationen
- tydliga uppdrag och tydlig ansvarsfördelning
- tydliga mål för uppföljning av resultat av insatser för barn och unga

## 4. Uppföljning dagens skolorganisation

Kapitel 4 är en uppföljning av dagens skolorganisation. Förutom den SDN-utvärdering, som hänvisas till i utredningsuppdraget, tittar utredningen även på vad Skolinspektionen och den egna organisationen säger om ”hur det går”. Uppföljningen av dagens skolorganisation i Göteborgs stad ger värdefull input i vad som behöver utvecklas för ökad måloppfyllelse, och är en del av det underlag som leder fram till förstärkningsområdena i kapitel 7.

### 4.1 SDN-utvärderingen 2015

#### **Bakgrund**

På uppdrag av Kommunstyrelsen genomförde Förvaltningshögskolan, Göteborgs Universitet, en utvärdering av nuvarande organisation av stadsdelarna. Utvärderingen bestod av fyra delar, varav en presenterades i en skriftlig rapport under rubriken ”Ändamålsenlig organisering” (Kastberg, 2015). Det är i huvudsak den delen av utvärderingen som tas upp och kort sammanfattas i det här avsnittet. I underlagen till utvärderingsrapporten ingick områdeschefer och uppåt.

Syftet med förändringen av stadsdelarnas organisation hade flera dimensioner. Målvärden från tidigare stadsdelsorganisation, såsom stärkt demokrati genom större närhet mellan invånare och politiker, ändrades inte. Målen som tillkom

---

2011 handlade om att utveckla den nya stadsdelsnämndsorganisationens funktionalitet genom att:

- skapa en mer enhetlig styrning
- öka effektiviteten i produktion och kvalitet
- öka likvärdigheten i service gentemot göteborgarna
- stärka strategiska förmågan med fokus på befolkningsperspektivet
- öka samordningen mellan stadsdelarna

### **Slutsatser**

Utvärderingen konstaterar att organisationen som föreslogs till stor del är på plats och att en mer ändamålsenlig organisation utifrån uppsatta mål är uppnådd. Det tog tid att hitta formerna, men en mer enhetlig struktur har skapats. Den nya organisationen har utifrån målsättningen skapat större fokus på samordning, enhetlighet och likabehandling.

För att skapa mer kunskap om Göteborgs Stads stadsdelsorganisation belyste utvärderingen särskilt två områden:

1. Avvägningen mellan lokal geografisk samordning och sektorsfokus:

I utvärderingen konstateras att den nya organisationen till viss del hamnar i konflikt med de ursprungliga målen med stadsdelsorganisationen. Målen om samordning och enhetlighet riskerar gå ut över de lokala anpassningarna. Utvärderingen talar om två olika matrisorganisationer som används parallellt. Den ena organisationen handlar om stadsdelens lokala samarbete över sektorsgränserna och den andra om det sektorsspecifika ”hela-staden-perspektivet”.

2. Relationen mellan strategiskt fokus och operativt fokus:

Det strategiska arbetet har stärkts genom att nya hierarkiska nivåer införts. Stadsdelsdirektörer och sektorschefer har fått mer utrymme för strategiskt arbete medan områdeschefer och enhetschefer har större fokus på det operativa. Utvärderingen talar dock om att ett glapp uppstått mellan det strategiska arbetet och det operativa. När distansen mellan den strategiska arenan och den operativa arenan är för stor kan det uppstå problem när de strategiska planerna ska omsättas i praktiken.

## **4.2 Skolinspektionen**

### **Skolinspektionens erfarenheter och resultat 2009-2015**

Skolinspektionen sammanställer och analyserar kontinuerligt sina erfarenheter och resultat från tillsyner och kvalitetsgranskningar. I 2014 års rapport, som omfattade den senaste femårsperioden, poängteras att det *systematiska kvalitetsarbetet* behöver förbättras samt att det behövs ökat *fokus på undervisningen* och det *kompensatoriska uppdraget*. I årsrapporten om 2015 konstaterar Skolinspektionen

---

bland annat att de funnit brister i *huvudmännens ansvarstagande* för grundskolan hos drygt sex av tio granskade huvudmän.

Skolinspektionen framhåller att det är allvarligt att tillsynen 2009 - 2014 visat att nio av tio huvudmän brister när det gäller att planera, följa upp och utveckla sina verksamheter systematiskt och kontinuerligt. Många huvudmän skapade egna visioner och mål som låg utanför det nationella uppdraget för skolan och som sänkte nationellt satta målnivåer. Analys av insamlad information var ofta en svag punkt hos många huvudmän. Detta riskerar att styra verksamheten i fel riktning och det blir svårt för huvudmannen att veta att rätt åtgärder vidtagits för att kunna höja måluppfyllelsen. Tillsyn och andra granskningar visade att dialog och kommunikation mellan rektor och huvudmannarepresentanter är sporadisk och av informativ karaktär, snarare än kommunikativ. Samarbetet behöver utvecklas så att rektorn ges bättre utrymme och stöd att kunna verka som pedagogisk ledare. När samarbete och dialog saknas, eller är alltför svagt, fungerar inte styrningen som det är tänkt.

Skolinspektionen menar också att det är i *fokuseringen på undervisningen* som det avgörs om skolan lyckas med sitt uppdrag. Det råder samstämmighet kring att arbetet med att förbättra undervisningen och skapa förutsättningar för elevernas lärande behöver vara i fokus för såväl rektors som huvudmannens kontinuerliga utvecklings- och uppföljningsarbete. Skolinspektionen hävdar därför att rektorerna behöver ha god kunskap om vad som händer i undervisningen. För det krävs att huvudmannen tar sitt ansvar genom att ge rektorerna förutsättningar att fokusera på att leda det pedagogiska arbetet på skolorna.

Nästa område som Skolinspektionen gav särskild uppmärksamhet i rapporten från 2014, var det *kompensatoriska uppdraget*. Skolinspektionen bedömer att många huvudmän och rektorer inte tar det kompensatoriska uppdraget på tillräckligt allvar. Hälften av de granskade kommunala huvudmännen arbetade inte tillräckligt strategiskt med att upp väga barns och elevers skilda förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Det handlar bland annat om att man inte tillräckligt medvetet och verkningsfullt fördelade resurser eller inte riktade insatser till prioriterade områden eller skolor. I stället för att analysera hur undervisningen kan förändras förekommer det att elevernas bakgrund används som förklaring till att skolan inte lever upp till styrdokumentens krav. Att klara det kompensatoriska uppdraget är en av lärarnas svåraste utmaningar. Rektor och huvudman måste se till att lärare får såväl resurser som kompetensutveckling att klara av detta.

Från och med 2015 började Skolinspektionen tillämpa en ny tillsynsmodell, där huvudmännens ansvarstagande och ett urval av skolorna granskas. Efter ett års tillsyn enligt denna nya modell konstaterar Skolinspektionen att huvudmännens ansvarstagande för grundskolan brister hos drygt sex av tio granskade huvudmän. Många brister handlar om huvudmännens ansvar för att skolorna ska ha de nödvändiga förutsättningarna. Kommuner behöver utveckla sitt arbete med att fördela resurser efter behov och huvudmännen brister också i sitt ansvar för att utveckla utbildningen. Skolinspektionen ser många brister som handlar om

huvudmännens ansvar för styrning och utveckling. Det tar sig ibland uttryck i att lokala mål inte alltid kopplas till de nationella målen.

Skolinspektionen betonar vikten av att huvudmännen har en tydlig målbild som inte devalverar kraven i skolans styrdokument och att de förankrar och styr mot dessa mål. Det innebär samtidigt ett tydligt uppdrag till skolornas rektorer. I slutändan handlar det om huvudmannens ansvar att ge skolorna förutsättningar att tillgodose alla barns och elevers rätt till en god utbildning och till att utvecklas så långt som möjligt utifrån sina förutsättningar.

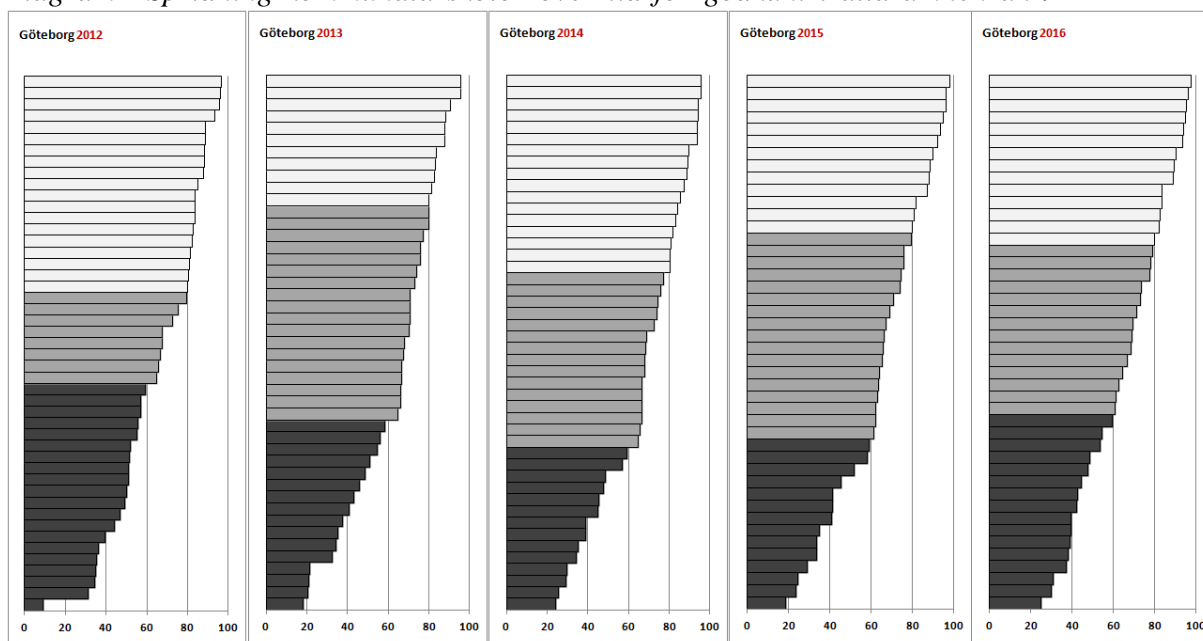
Sedan höstterminen 2015 pågår regelbunden tillsyn i Göteborg Stad. Närmast dessförinnan genomfördes tillsyn 2010-2014 i Göteborg. I båda dessa har Skolinspektionen förelagt Göteborg Stad att vidta åtgärder avseende det *systematiska kvalitetsarbetet*. I den pågående tillsynen nämns att arbetet förbättrats på huvudmannanivå när det gäller grundskola, men avseende fritidshem och grundsärskola riktas liknande kritik som vid förra tillfället. I den förra tillsynen underströk Skolinspektionen också brister avseende *likvärdighet* i kommunen. I den pågående tillsynen finns delvis samma kritik mot kommunen. Föreläggandena gäller *elevhälsans förebyggande och främjande insatser, skolbibliotek, studie- och yrkesvägledning samt mottagande i grundsärskolan*.

### 4.3 Stadens egen uppföljning

#### Kunskapsresultat och likvärdig skola i Göteborg

I diagrammet över spridningen av resultat per skola åren 2012 – 2016 är varje liggande stapel en kommunal skola. De mörkgrå skolorna är skolor med mindre än 60 procent elever med godkänt i alla ämnen, de ljusgrå ligger mellan 60 - 80 procent och de vita staplarna är skolor med mer än 80 procent elever med godkänt i alla ämnen.

Diagram - Spridning kommunala skolor över tid för godkänt i alla ämnen åk 9



Göteborgs kommunala skolors resultat den senaste femårsperioden visar ingen tydlig trend. Under de första två åren 2012 – 2013 var det sjunkande resultat och därefter ökning respektive sänkning av resultatet vartannat år. Det senaste resultatet från 2016 är högre jämfört med 2015. En del kommunala grundskolor har höga kunskapsresultat, cirka 16 av totalt 70 betygssättande skolor, definierat som över 80 procent av eleverna har godkänt i alla ämnen. Men det finns också en grupp kommunala skolor, cirka 13, som ligger klart under genomsnittet för Göteborg, definierat som under 50 procent av eleverna med godkänt i alla ämnen. Skolorna med lägst måluppfyllelse kännetecknas av en majoritet av elever med föräldrar med låg utbildningsnivå, majoritet elever med utländsk bakgrund och de tar löpande under ett läsår emot många nyinvandrade elever. De områden som berörs i Göteborg är Östra Göteborg, Angered, Biskopsgården i Västra Hisingen och Tynnered i Västra Göteborg samt Frölunda i Askim Frölunda Högsbo.

Social bakgrund har stor samvariation med elevers kunskapsresultat och om och hur ungdomar studerar vidare därefter. Spridningen i resultat har ökat mellan skolor och mellan elevgrupper sedan början på 90 - talet. I takt med ökad resultatspridning visar den socioekonomiska statistiken att skillnaderna mellan skolornas elevsammansättning i Göteborg avseende utländsk bakgrund och elevernas föräldrars utbildningsnivå, har förstärkts.

### **CHEFiOS**

Mellan 2012-2015 gjordes kartläggningar av chefernas organisatoriska förutsättningar i SDF Lundby. Det skedde inom ramen för Chefskap, Hälsa, Effektivitet, Förutsättningar i Offentlig Sektor (CHEFiOS) och arbetet beskrivs i rapporten ”CHEFiOS i Stadsdelsförvaltningen Lundby2012-2015.”

Inom utbildningssektorn deltog chefer från förskola, skola och Språkcentrum. I jämförelse med övriga sektorer hade utbildningssektorn flest chefer i de så kallade ”risk- och ohälsoklustern”. En av de faktorer som upplevdes belastande var att det fanns ett ”...glapp i kommunikationen mellan den strategiska nivån och den operativa”. En av enkäterna visade på vad forskarna kallade ”dumpning”, vilket innebar att strategiska beslut fick hanteras på den operativa nivån även om de inte uppfattades som relevanta. Rektorer lyfte också fram svårigheter som att rekrytera lärare, att de hade stora ansvarsområden och det var för mycket kontroll. Kartläggningen av stödfunktionernas stöd till cheferna visade att man var särskilt nöjd med ekonomistödet medan det efterfrågades mer stöd från HR. När det gäller Utvecklingsavdelningen, så var enhetschefernas kunskap om vilket stöd de hade att erbjuda låg.

Utifrån resultaten i kartläggningarna har handlingsplaner tagits fram, där det inom område skola bland annat handlat om att överbrygga kommunikationsglappet, och att tydliggöra rektorns uppdrag, samt möjligheten till att delegera.

### **Uppföljningsrapporter 2013 - 2016**

Uppföljning av det systematiska kvalitetsarbetet i Göteborg har i nuvarande form skett genom stadsledningskontorets *Uppföljningsrapport 3, bilaga* (även kallad kvalitetsrapporten) sedan 2013. Här följer en kort sammanfattning av uppföljningarna inom området systematiskt kvalitetsarbete och per verksamhetsform.



### **Systematiskt kvalitetsarbete**

I uppföljningsrapporterna konstateras att förvaltningarna fortsatt med att utveckla rutiner och systematik i kvalitetsarbetet med syfte att få uppföljning, analys och åtgärder att hänga ihop. Det finns skillnader i hur långt man kommit och i hur man arbetar både inom och mellan de olika stadsdelarna, men också skillnader i uppföljning mellan organisationsnivåer och mellan olika verksamhetsformer. I förvaltningarnas beskrivningar av arbetet framgår att det systematiska kvalitetsarbetet utvecklats alltmer på huvudmannanivå men att det är svårare att utläsa i vilken omfattning det systematiska kvalitetsarbetet är förankrat och levande på de enskilda skolorna.

Av redovisningarna framgår också att uppföljningen av måluppfyllelsen i de lägre årskurserna behöver förbättras. I stadsdelarna kommuniceras kvalitetsarbetet mellan huvudman och skolorna i olika former av resultat- eller kvalitetsdialoger. Andra aspekter som förvaltningarna lyfter fram är behovet av att öka fokus på rektors pedagogiska ledarskap samt att förvaltningarna i större utsträckning ger återkoppling på skolornas analyser och identifierade behov. Ytterligare ett utvecklingsområde som lyfts fram är den analytiska kompetensen och förmågan att påvisa samband mellan insats och effekt.

### **Grundskola**

Stadsdelarna har under perioden fortsatt arbetet med de tre strategiska områdena, vilket också beskrivs på olika sätt i uppföljningarna. Områden som det läggs mycket fokus på i uppföljningarna är IKT, närvaro, trygghet och studiero, språkutvecklande arbetssätt och förklaringar till kunskapsresultaten. Vad som behöver utvecklas är att stadsdelarna i högre grad analyserar och rapporterar om verksamheten utifrån faktorer som enligt forskning och beprövad erfarenhet har stor betydelse för måluppfyllelse.

När det gäller kunskapsresultaten visar uppföljningarna att det är mycket stora skillnader mellan stadsdelars och skolors betygsresultat, vilket samvarierar med stora skillnader i elevgruppernas socioekonomiska bakgrund. Andel godkända elever i alla ämnen ökade 2016 för elever i åk nio, men har varierat sett till den senaste treårsperioden. Skillnaden mellan flickors och pojkars betyg har ökat senaste året. Kunskapsresultaten följs upp även i årskurs tre och sex, men för årskurs tre finns dock inget aggregerat material att redovisa. För första gången sedan betygen började sättas i årskurs sex, minskar 2016 andelen elever som når målen i alla ämnen. Elevernas upplevelse av delaktighet och inflytande, som var fördjupningsområde i uppföljningsrapporten 2016, har ökat det senaste året, särskilt i årskurs två och fem, medan det minskat något i årskurs åtta.

### **Fritidshem**

I redovisningarna framkommer att stadsdelarnas systematiska kvalitetsarbete har utvecklats och i större utsträckning anpassats till fritidshemmen sedan 2013, vilket också bedöms ha bidragit till ökad kvalitet i fritidshemmen. Mot bakgrund av Skolinspektionens kritik mot det systematiska kvalitetsarbetet i fritidshemmen har stadsdelarna i större utsträckning betonat rektorns roll som pedagogisk ledare och en tydligare koppling görs mellan skola och fritidshem. Det konstateras också att fritidshemmen står inför stora utmaningar vad gäller hantering av gruppernas

---

storlekar och sammansättning och rekrytering av behörig personal.

### **Grundsärskola**

Stadsdelarnas uppföljning och dokumentation av grundskolans kvalitetsarbete har förbättrats och utvecklingsarbete pågår. Skolorna, stadsdelsförvaltningarna och stadsledningskontoret har flera år i rad rapporterat att kunskapsresultaten blir alltmer i fokus och att en metod för att samla resultaten håller på att tas fram. Trots det visar uppföljningen av grundskolan att det är svårt att avgöra kvaliteten på utbildningen, då det inte finns några aggregerade resultat att jämföra med och ta ställning till. Uppföljningen av grundskolan visar även att det är stor brist på lärare med behörighet att undervisa i grundskolan och att i princip alla elever med avslutad grundskola går vidare till gymnasieskola.

### **Elevhälsan**

Elevhälsan utgör ingen egen del av uppföljningsrapporten, men under åren 2011-2012 granskades elevhälsan i Göteborg av Skolinspektionen, Stadsrevisionen och av Stadsledningskontoret. Den samlade bilden av dessa granskningar blev att det fanns brister både i kvalitet och vid uppföljning av elevhälsan. Stadsrevisionen kritik kan sammanfattas i fyra punkter:

- Kommunens journalsystem används inte av alla i elevhälsan
- Elevhälsans roll vid utredning av särskilt stöd måste bli tydligare
- Elevhälsan arbetar fortfarande främst med ”akututryckningar”
- Nämnderna brister i sin uppföljning av elevhälsan

Stadsledningskontorets granskning visade också att det fanns stora skillnader både mellan stadsdelar och mellan elevhälsans olika professioner vid dokumentationen av elevhälsans arbete. Stadsledningskontorets granskning visade vidare att det fanns olika uppfattning mellan professionerna omkring vem som ledde och organiserade elevhälsans arbete. Det är rektor som är ansvarig för elevhälsan och rektorerna själva angav också i hög utsträckning att de i praktiken utövade ett sådant ledarskap. De som i lägst grad ansåg att ”*rektorn leder och samordnar arbetet*” var skolläkare och psykologer. Att elevhälsan främst arbetar med ”akututryckningar” innebär att behoven i vardagen är det som styr arbetet, inte en långsiktig planering, en tydlig resursfördelning eller en inriktning mot ett främjande och förbyggande arbete.

Kommunfullmäktige har beslutat att målen för elevhälsan ska följas upp och utvärderas kontinuerligt både på skol- och nämndnivå och att detta ska ingå i det systematiska kvalitetsarbetet. Stadsrevisionens granskning visade att varken de granskade stadsdelsnämnderna eller de enskilda skolorna gjorde en uppföljning som utgår från kommunfullmäktiges mål för elevhälsan.

## 5. Omvärldsbevakning

Kapitel 5 fokuserar på omvärldsbevakning. Malmö och Stockholm har varit av särskilt intresse, men utredningen tittar även på nationella utredningar och rapporter, så som Skolkommissionen och Huvudmännens expertråd, samt vad SKL säger inom området. Internationellt lyfter utredningen exempel från bland annat Ontario i Kanada, London och Finland.

Omvärldsbevakningen bidrar i kunskapsunderlaget om vad som utmärker andra framgångsrika skolkommuner samt skolsystemen i de länder där resultatutvecklingen varit hög, och bidrar på så sätt som underlag till förstärkningsområdena i kapitel 7.

### 5.1 Malmö

#### Sammanfattning Malmö (se även bilaga)

Den 25 oktober 2012 beslutade Malmö kommunfullmäktige att godkänna införandet av en ny skolorganisation fr.o.m. 1 juli 2013. Som en följd av detta beslut beslöt kommunfullmäktige 22 november samma år att inrätta fem stadsområden i stället för de tidigare tio. Den kommande geografiska indelningen av grundskolan kom att följa stadsområdesorganisationens geografi, bl.a. för att möjliggöra strukturer för samverkan. Kommunfullmäktige beslöt 24 november att avveckla de fem stadsområdesnämnderna och den nya organisationen träder i kraft 1 maj 2017.

Sammanfattningsvis är erfarenheterna i Malmö positiva till de effekter centraliseringen av grundskolan gett. Detta gäller i störst utsträckning de personer som intervjuades inom skolorganisationen, men även cheferna inom socialtjänsterna vittnar om en positiv utveckling beträffande skolans inre processer och en större tydlighet i styrningshänseende. Även den intervjuade stadsområdeschefen såg övervägande fördelar med organisationsförändringen. Även ett ökat fokus på kvarvarande verksamheter inom stadsområdena nämndes. Man pekar på en tydligare styrkedja från KF till rektor, ökad likvärdighet och ökad kompetens och fokus för såväl nämnd som förvaltning.

Det område man såg som svagast efter reformen var möjligheter till spontan samverkan med de verksamheter som ligger kvar på stadsdelarna, vilket främst gäller socialtjänsten. Även den samtidigt centraliserade förskolan är ett område där samverkan försämrats jämfört med innan omorganisationen. Det förklarades huvudsakligen av att båda verksamheterna varit fullt sysselsatta med att bygga upp sin nya organisation och etablera nya former för styrning och ledning. De chefer inom socialtjänsten som lämnat synpunkter, trycker tydligare än skolans personal på den tempoförlust som gjorts i samverkansperspektivet. Alla inblandade redovisade att strukturella former för sektorsövergripande samverkan etablerats, men att den omedelbara närheten och möjligheten till spontana kontakter tappats. När det gäller det direkta arbetet med individärenden gav ingen part uttryck för någon tydlig försämring.

## 5.2 Stockholm

### Sammanfattning Stockholm (se även bilaga)

Stockholm genomförde 2007 en centralisering av förskoleklass, grundskola, särskola och fritidshem genom att föra över dessa verksamheter till den rådande utbildningsnämnden och en förvaltning. Som en följd av beslutet om centralisering, beslöt kommunfullmäktige att minska antalet stadsdelar från 18 till 14.

Vad gäller styrning, ledning, likvärdighet och samverkan kan en liknande bild skönjas som för Malmö. Generellt uttrycks en tydlighet när det gäller styrning och ledning. Man upplever en ökad professionalitet hos såväl nämnd, förvaltning som stödfunktioner. Dock pekar rektorerna på ett ökat avstånd till nämnd och förvaltning och uttalar en farhåga för att de centrala funktionerna tenderar att svälla och dra en större del av de samlade resurserna.

Beträffande samverkan med huvudsakligen förskola och socialtjänst innebar det initialt en försämring. En upparbetning har skett sedan 2007, men uppfattningarna går isär huruvida man återvunnit förlorad effekt i samverkan eller inte.

Genomgående finns en uppfattning att funktionaliteten i samverkan såväl före som efter centraliseringen är mycket personberoende, vilket kan vara följden av en otillräcklig styrning och ledning oberoende av övergripande organisationsform. Efter organisationsförändringen 2007 har riktlinjer utarbetats 2010 och ett stödmaterial tagits fram 2015, vilket pekar på att samverkansfrågan är ett svårt område att organisera på ett funktionellt sätt vid en omorganisation av det här slaget. I kontakterna med Stockholm pekades också på svårigheten i samarbetet med andra verksamheter till följd av det fria skolvalet och att elever på en skola kommer från ett stort antal olika stadsdelar.

## 5.3 Borås

2011 ändrades Borås organisation från 10 till 3 stadsdelar, med ett fortsatt ansvar för grundskolan i stadsdelarna. Ansvaret för utveckling och samordning av förskola och skola lades då i en av de tre stadsdelarna, med en områdeschef som ansvarade för att samordna de gemensamma utbildningsfrågorna i stadsdelarna och Utbildningsförvaltningen. På uppdrag av Kommunstyrelsen startades 2013 en utredning, med syfte att se över styrning och ledning för ökad kvalitet och likvärdighet inom grundskolan. En av anledningarna till utredningen var att det fanns svårigheter i samordningen av skolfrågorna mellan de fyra förvaltningarna men också att det fanns kritik från lokala medier.

Arbetet ledde till att man politiskt beslutade sig för att ta fram förslag till en ny organisation. Förslaget blev klart våren 2015 och våren 2016 beslutades att ta fram en organisation med fackförvaltningar som ersätter dagens stadsdelsförvaltningar. Organisationsförändringen kommer att genomföras 1 januari 2017, och grundskolan kommer i och med det att läggas i egen förvaltning.

I samband med utredning av grundskolan i 2014, gjorde Borås Stad en omfattande omvärldsbevakning av de elva mest framgångsrika skolkommunerna i Borås Stads storlek. Urvalet gjordes utifrån statistik i SIRIS och SALSA samt SKL:s öppna jämförelser av resultat- och resursindikatorer mellan Sveriges skolkommuner. Slutsatser Borås gjorde från den omvärldsbevakningen var att ett antal gemensamma framgångsfaktorer framträdde. I stort sett alla kommuner hade gjort satsningar på kollegialt lärande för pedagogerna, det fanns även exempel på kollegialt lärande för rektorer. Dessutom påtalar flera kommuner betydelsen av samverkan med universitet och högskolor i utvecklingsarbetet. Mer än hälften av kommunerna lyfte digitalisering och IT-satsningar som ytterligare en framgångsfaktor. Ytterligare en aspekt som lyftes i flera kommuner var att man har ett tydligt ledningsuppdrag där rektor har stort mandat och friutrymme och att ansvaret ligger nära verksamheten. Flera påtalade också att de har stolt, nöjd och duktig personal med hög behörighet och några av dem säger att kulturen i kommunen är en framgångsfaktor. En kommentar var att organisationen bara är ”ett skelett”, men att det viktigaste är kompetens, kultur och arbetsglädje. På frågan om hur organisationen påverkar skolframgången svarar så gott som alla att de har duktiga, drivande, engagerade och intresserade politiker, som har högt förtroende för förvaltningen och höga förväntningar på resultaten.

## 5.4 Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)

### SKL framgångsrika skolkommuner

SKL har undersökt och sammanställt vad som kännetecknar framgångsrika skolkommuner som visat bra resultat under en längre period (SKL, 2009). Urvalet var 16 kommuner som under 7 år förbättrat sina resultat. Det som kännetecknade de framgångsrika skolkommunerna var att de:

#### 1. Har bra ledare och ledarskap som

- på politisk nivå präglas av att politiken tar ansvar för resultaten, ställer rätt frågor, inte ändrar mål och strategier för ofta och att det finns en tydlig rollfördelning samt ett förtroende mellan politiker och tjänstemän,
- på förvaltningsnivå präglas av en aktiv förvaltningschef som arbetar för att skapa förutsättningar för rektorerna att leda verksamheten, ett gott samarbetsklimat samt följer upp resultaten,
- på rektorsnivå präglas av rektorer som tar, och vill ta ett, pedagogiskt ledarskap och fokuserar på läroplansuppdraget. Utmärkande är också ett dynamiskt samarbete i rektorsgruppen och att rektorerna involveras i och tar ett gemensamt ansvar för helheten när det gäller skolverksamheten i kommunen.

#### 2. Lyfter fram kompetenta lärare och arbetar aktivt för att få rätt kompetens på rätt plats genom att:

- satsa strategiskt på kompetensutveckling utifrån verksamhetens behov,
- ha utvecklings- och karriärtjänster inom strategiska områden, till exempel didaktiker som gör klassrumsobservationer och ger handledning,

- stimulera lärare att lära av varandra i olika ämnes- och skolformsövergripande nätverk, samarbeta i arbetslag och utvärdera metoder,

### **3. Har höga förväntningar på skolans resultat oavsett förutsättningar genom att:**

- ha höga krav på att alla elever ska lyckas,
- ha höga förväntningar på alla i organisationen - elever, lärare, tjänstemän och politiker,
- arbeta aktivt med attityder och värderingar som handlar om att ha höga förväntningar,
- ha höga ambitioner med skolan som helhet - skolan är viktig!

### **4. Följer upp och återkopplar till verksamheten genom att:**

- det finns en uppföljning av såväl kunskapsresultat som andra mer "mjuka" värden,
- de genomförda uppföljningarna och utvärderingarna används som ett verktyg för skolutveckling,
- elevernas kunskapsutveckling följs på klassrumsnivå ("koll på varje barn") genom exempelvis screening och tester som genomförs regelbundet i olika ämnen,
- det finns system för återkoppling av resultaten i kombination med krav på utveckling/förbättring,
- politikerna tar aktiv del av uppföljningen samt för diskussioner om skolans resultat.

### **5. Arbetar för att få väl fungerande relationer inom hela verksamheten genom att:**

- arbeta aktivt för att alla relationer ska präglas av ett respektfullt förhållningssätt och god kommunikation,
- arbeta aktivt med värdegrundsarbete, till exempel genom att alla utbildas i ett gemensamt system som används kontinuerligt,
- formulera tydligt vad som förväntas av olika uppdrag, till exempel som medarbetare och chef. Detta blir ett stöd i kommunikationen,
- komma överens om gemensamma förhållningssätt, till exempel att visa enad front utåt.

### **6. Har tydlig ansvars- och rollfördelning mellan politiker, tjänstemän och rektorer genom att:**

- tydligt formulerat inte bara var och ens uppdrag, utan också varje personalkategori kompetens,
- ha en tydlig delegationsordning som uttrycker ansvar och befogenheter,
- ha skriftliga överenskommelser med förvaltningschefer och rektorer med utgångspunkt i uppdraget att förbättra elevernas resultat.

### **7. Fångar tidigt upp elever i behov av särskilt stöd genom att:**

- det finns rutiner för att tidigt upptäcka elever som inte når målen, till exempel i form av kunskapskontroller,
- det finns rutiner för insatser kopplade till dessa kunskapskontroller,
- det finns tillgång till elevhälsans kompetenser,
- det finns ett inkluderande synsätt där förhållningssättet är att det särskilda stödet i första hand ska ges i klassrummet.

**8. Har enats om skolans mål och har en samsyn om mål och inriktning för verksamheten. Det finns också en kontinuitet i denna samsyn genom att:**

- den är horisontell - de politiska partierna är enade om övergripande mål och strategier,
- den är vertikal - från politiker till tjänstemän och rektor finns en gemensam syn på uppdraget,
- den underlättas av att det finns god kommunikation och ömsesidigt förtroende, till exempel genom forum för dialog och samarbete,
- politiken lyssnar på verksamhetens behov”

## 5.5 Huvudmännens expertråd för skolutveckling

Under ledning av professor Elisabet Nihlfors tog ett expertråd, bestående av forskare och olika representanter från skolsystemet, fram en rapport med rekommendationer och erfarenheter (Nihlfors, 2016). Huvudmännens expertråd för skolutveckling tillsattes i juli 2015 av SKL och Friskolornas riksförbund och rapporten gavs ut februari 2016. Uppdraget var att ”synliggöra några av de olika förutsättningar som visat sig kunna skapa väl fungerande verksamheter i förskola och skola.” I rapporten betonas att undvika generella insatser utan istället utgå från skolornas olika behov och förutsättningar i utvecklingsarbetet. De rekommendationer expertrådet ger på huvudmannanivå är bland annat:

- Utveckla undervisningen
- Synliggöra värderingar
- Bättre förutsättningar för lärare
- Bättre organisation för kompetensutveckling och lärande i vardagen
- Bättre anpassad kompetensutveckling hos lärosätena i dialog med skolor och huvudmän
- Förbättra skolledares förutsättningar
- Stärk kopplingen till forskningen

I rapporten finns också exempel på huvudmän och skolor runt om i landet som arbetar framgångsrikt med utvecklingsområdena i praktiken.

## 5.6 Skolkommissionen

Skolkommissionen har i uppdrag att lämna förslag som syftar till höjda kunskapsresultat, förbättrad kvalitet i undervisningen och en ökad likvärdighet i skolan och nationella målsättningar kommer att fastställas inom respektive

---

område (Skolkommissionen delbetänkande, 2016). Kommissionen beräknar vara klara med sin slutrapport april 2017.

Skolkommissionen påpekar behovet av att stärka tilliten mellan skolans huvudmän, skolledarna och lärarna och skapa bättre förutsättningar för lärare och skolledare att utföra sitt uppdrag. Det är framförallt förutsättningarna för en hög kvalitet i lärarnas undervisning och rektorernas pedagogiska ledning som behöver stärkas.

Utifrån identifierade svagheter i svenska skolsystemet på systemnivå har kommissionen tagit fram fyra långsiktiga utvecklingsområden. De fyra utvecklingsområden är:

- Ansvarsfördelning, styrning och stöd
- Kompetensförsörjning
- Långsiktig skolpolitik med tillit från medborgarna och professionerna
- Vård och utveckling av genomförda reformer

Utvecklingsområdena innehåller flera delar, som enligt Skolkommissionen sammantaget kan leda till önskad förbättring av skolans och elevernas resultat.

Några centrala delar i delbetänkandet är:

- Ökat nationellt ansvar för resursfördelning, där två alternativ presenteras. Det ena alternativet handlar om en lägsta nivå för resursfördelning på kommunnivå i kombination med ett statligt bidrag till kommuner med större behov av kompensatoriska insatser. Det andra alternativet handlar om att staten finansierar kommunens kostnader för skolan genom ett sektorsbidrag.
- Skolhuvudmännens kapacitet för att fullgöra sitt ansvar för skolan behöver stärkas, vilket kan åstadkommas genom en ökad statlig regional närvaro i syfte att möta och stödja huvudmannen. Det kan vara stöd inom områden som systematiskt kvalitetsarbete, kompetensförsörjning och erfarenhetsutbyte.
- Den akuta bristen på behöriga lärare kräver kraftfulla insatser inom kompetensförsörjningsområdet. I delbetänkandet föreslås ett professionsprogram för lärare och rektorer. Insatser som lyfts fram är ett utvecklat karriärsystem för lärare, förstärkt introduktion för lärare och rektorer samt bättre systematik och likvärdighet för lärare och rektorer att utvecklas inom yrket.
- För ökad likvärdighet och minskad segregation finns behov av att utveckla modellen för val av skola. Ett förslag är att införa obligatoriskt skolval kombinerat med relevant och allsidig information till elever och föräldrar.



För att bättre kunna följa upp elevernas kunskapsresultat föreslår Skolkommissionen ett begränsat antal konkreta och tidssatta ”förbättringssteg” på vägen mot de nationella målen inom läsförståelse och matematik. Skolkommissionen menar att även huvudmän och skolor bör sätta upp egna ambitiösa förbättringssteg kopplade till de nationella målen.

## 5.7 Internationellt

### McKinsey-rapporten

McKinsey’s rapporter har fått stor uppmärksamhet för sin beskrivning av vad som utmärker skolsystemen i de länder där elevernas resultat är höga (McKinsey, 2007). I rapporten från 2007 är det tre faktorer som framträder tydligt hos de skolsystem som har höga resultat och varaktigt lyckats förbättra resultaten:

1. Ett skolsystems kvalitet är inte bättre än kvaliteten på dess lärare
2. Det enda sättet att förbättra elevernas resultat är att förbättra undervisningen
3. För att resultaten ska förbättras på bred front krävs att undervisning med hög kvalitet når alla elever

Rapporten tar upp ett antal exempel på länder som genom reformer och omorganisationer försökt vända resultaten i skolan utan att lyckas. En avgörande faktor varför förändring uteblev, var att fokus låg mer på organisation och struktur än på att stödja lärares och rektorers utveckling av undervisningen. Nya Zeeland genomförde en rad reformer på 90-talet som inte fick önskat resultat, vilket en politiker kommenterade med: ”It was naive to believe that classroom quality would improve just because we changed structure”. Rapporten menar att bevisen är odiskutabla, undervisningens kvalitet är avgörande för elevernas lärande.

### London Challenge

London drev 2003 till 2011 ett skolutvecklingsprogram under namnet ”London Challenge”. Programmet riktade sig till en början äldre elever i ”secondary schools” men utvidgades 2008 till att även gälla yngre elever i ”primary schools”. Under perioden kunde man se en kraftig förbättring av elevresultaten. I den stora skolutvecklingssatsningen låg fokus på att öka kvaliteten på ledarskap och undervisning. Detta åstadkoms genom särskilda program för professionell utveckling, för såväl rektorer som lärare. En annan viktig framgångsfaktor var ett noggrant användande av data på skolnivå, ämnesnivå och till skillnad från i Sverige även för elever från olika etniska grupper (London Councils, 2015).

### Ontario

I den kanadensiska provinsen Ontario har elevernas måluppfyllelse förbättrats kraftigt sedan 2003 och deras förändringsarbete har fått stor internationell uppmärksamhet. I början av 2000-talet var kunskapsresultaten låga i Ontarios 5000 skolor och tilltron till skolan och lärarna var låg. Satsningen på skolan började med att provinsens högsta politiska ledning tog ett helhetsgrepp om skolan och skapade en lärande organisation där alla i Ontario som verkar inom skolan fokuserar på att alla elever *kan* och därför *ska* lära. Professor Michael Fullan vid University of Toronto fick uppdraget att vara med och leda

---

utvecklingsarbetet, som genomsyras av att praktiskt tillämpa det som forskningen visar (OECD, 2010).

Inom ramen för skolutredningen genomfördes en studieresa till Ontario för att studera deras skolutvecklingsarbete. Skolutredningen bjöd också in två skolledare från Ottawa – Carleton School District till Göteborg, som träffade politiker och företrädare från verksamheten och fackförbunden. I kontakterna med Ontario framgår tydligt hur deras utvecklingsstrategier med fokus på undervisning och elevernas lärande genomsyrar hela utbildningssystemet, från provinsnivå ner till skol- och klassnivå. Det finns ett stort förtroende och tillit mellan de olika nivåerna i utbildningssystemet och en kultur och ledarskap som präglas av att stödja rektorernas och lärarnas utveckling av undervisningen. Ontario har formulerat ett begränsat antal högt ställda och ambitiösa mål som är mätbara och ett effektivt system för att följa upp elevernas resultat. Arbetet genomsyras av kollegialt lärande på alla nivåer där man lär sig av varandras erfarenheter och tar tillvara på kunskap och forskning inom området. Även Ontario har naturligtvis sina utmaningar. En utmaning är kunskapsresultaten i matematik som fortfarande inte anses tillräckligt goda, vilket nyligen föranlett stora satsningar på kompetensutveckling, i syfte att utveckla undervisningen i matematik. Ett annat utvecklingsområde är att höja resultaten bland elever som tillhör ursprungsbefolkningen (First Nations).

### **Finland**

Finska elever har visat goda kunskapsresultat i de senaste årens PISA – undersökningar och sett över en tjugofemårsperiod har resultaten haft en positiv utveckling. Likvärdigheten mellan skolor är också hög med låga variationer i elevresultat mellan skolorna. Orsakerna bakom framgångarna är flera, men ett antal faktorer har lyfts som särskilt betydelsefulla.

Lärarkretsens attraktivitet och höga status är en av faktorerna. Det är högt söktryck till lärarutbildningarna, vilka är forskningsbaserade och ger minst en utbildning på mastersnivå. Undervisningens kvalitet och likvärdighet påverkas av att det finns strukturer för lärarna att dela med sig av erfarenheter och lära av varandra, både inom och mellan de finska skolorna. En skillnad från Sverige är också att Finland har en mer sammanhållen offentlig skola och ingen motsvarighet till det svenska friskolesystemet.

En annan skillnad från Sverige och flera andra industriländer är att Finland inte använder sig av skolinspektioner och är sparsamma med standardiserade nationella test. Istället är tilliten och förtroendet till lärarnas professionalitet och omdöme stort. Finland har också ett system för att upptäcka elevers svårigheter på ett tidigt stadium och sätter in åtgärder snabbt, något som varit en av de viktigaste framgångsfaktorerna (Sahlberg, 2012).

Medan Sverige och Finland fram till mitten av 1980-talet hade läsresultat på ungefär samma nivå, var utvecklingen av läsförmågan i Finland därefter positiv på ett nästan dramatiskt sätt. En möjlig förklaring är specialundervisningen som fokuserar på läs- och skrivsvårigheter som klassläraren diagnosticerat under det första skolåret, och som läraren inte själv kommit till rätta med. Detta system var

---

fullt utbyggt vid mitten av 1980-talet, vilket tidsmässigt stämmer väl med att det fått effekt vid 1990-talets början (Gustafsson m fl, 2014).

## **6. Forskning, utredningar och rapporter om vad som påverkar elevers lärande**

I uppdraget till utredningen står att aktuell skolforskning ska lyftas in i arbetet. Detta kapitel beskriver vad forskning, utredningar och rapporter säger om vad som påverkar elevernas lärande. Utredningen tittar till viss del även på organisationsforskning. Slutsatserna från kapitel 6 är en del av det underlag som leder fram till förstärkningsområdena i kapitel 7.

### **6.1 Styrning stat och kommuner**

I budgetpropositionen för 2016 aviserade regeringen ambitioner att utveckla den offentliga styrningen. Civilministern vill se en styrning av offentlig verksamhet med tillit som utgångspunkt där medarbetarnas kunnande, erfarenhet och yrkesetik bli mer vägledande. ”De senaste decenniernas styrning, som inspirerats av det som brukar kallas New Public Management, har lett till en ökad administrativ börda och att yrkesprofessionernas roll försvagats”, säger civilministern. Med det som bakgrund har Statskontoret bland annat fått i uppdrag att kartlägga hur omfattande den statliga styrningen av kommunal verksamhet är och analysera de samlade effekterna av styrningen. I Statskontorets uppdrag ingår också att lämna förslag om en mer sammanhållen styrning och vilka förutsättningar som krävs för en styrning som kännetecknas av tillit och förtroende. Även SKL har tagit sig an att belysa styrningens utformning i och av kommuner genom att tillsätta en politisk beredning som utforskar positiva och negativa effekter av dagens styrning.

Det finns en trend att styrningens omfattning ökat och fortsätter att öka i dagens organisationer, både i offentlig och privat sektor. En omständighet som bidrar till den ökade styrningen är att nya styrinstrument läggs till utan att ta bort gamla, vilket ökar ”styripaketets” omfattning som i sin tur påverkar chefers belastning (Siverbo, 2016).

När nya styrmodeller läggs till de befintliga uppstår också en risk för ”överdosering”, vilket kan ha flera konsekvenser, inte minst att chefer på mellannivå ställs inför oförenliga krav och tappar kraft. (Siverbo, Åkesson, 2009).

### **6.2 Organisation och ledarskap**

I Göteborgs stads budget 2016 (s 22) står det att ”Skolan ska ges utrymme att utvecklas som lärande organisation där personalen kan följa upp, analysera, utvärdera och vidta åtgärder”. Grundläggande drag för en lärande organisation är (Senge, 1995):

- systemtänkande - att man kan se hur organisationens skeenden hänger samman, påverkar varandra och bildar mönster.
- en gemensam vision som alla är överens om.
- betydelsen av att den enskilda personen lär sig för att den lärande organisationen i sin tur ska lära sig.
- att gamla tankemodeller utmanas och ifrågasätts.
- teamlärande - att människor lär och kommunicerar öppet med varandra utan rädsla för kritik eller bestraffning (både över det vertikala och det horisontella planet).

Skolan behöver enligt rapporten *Lärande ledare* ”utvecklas till en lärande organisation där rektorers och lärares pedagogiska ledning står i fokus och koncentreras på skolornas huvudprocess – elevernas lärande”

(Utbildningsdepartementet, s 11, 2001). I rapporten betonas den lärande organisationens fokus på det kontinuerliga lärandet och förståelsen av uppdraget i skolan. Förståelsen av uppdraget uppnås genom möten för dialog och kommunikation på alla nivåer i organisationen, såväl huvudman, förvaltning, rektor och lärare.

Med det som bakgrund behöver organisationens struktur ses över för att gynna ett lärande på varje nivå. På skolnivå behöver rektor arbeta för en lärandekultur som i sin tur skapar förutsättningar för att undervisningen utvecklas, exempelvis genom en organisation som skapar utrymme för reflektion och samtal om undervisningen (Skolinspektionen, 2012).

Forskning visar att praktiska frågor upptar den största delen av skolornas mötestid (Höög, Johansson, 2011). Skolinspektionen menar vidare att rektor därför måste skapa arenor för pedagogiska frågor och skolutvecklingsfrågor, för att skolan ska kunna utvecklas pedagogiskt och resultatmässigt. Huvudmannen å sin sida behöver dels stödja och ge rektor rätt förutsättningar för att bygga sin inre organisation med fokus på lärande, men också skapa arenor där rektorer kan mötas och lära av varandra.

### 6.3 Huvudmannens roll i styrkedjan

Ledarskapet i skolan är komplext och sker på olika nivåer. Lärares ledarskap för sina elever, rektorns ledarskap för skolans processer och skolhuvudmannens ledarskap över rektors och skolans förutsättningar är alla ledarhandlingar med bäring på barns och elevers utveckling och lärande. Som ledare, oavsett nivå, är det en utmaning att skapa ett ”värdesystem” eller kultur där det förs ett öppet samtal om professionell utveckling och uppnådda resultat (Nihlfors, Johansson, 2013).

Ett sätt att beskriva den pedagogiska ledningen är genom en modell som består av tre olika ordningar av pedagogiskt ledarskap som alla har lärandet i fokus (Svedberg, 2016):

- Första ordningen är att lärare leder elevers lärande
- Andra ordningen är att rektor leder lärarnas lärande och skolans kollegiala lärande

- Tredje ordningen är att skolchefen leder rektorernas lärande

Skollagen är tydlig med att rektor beslutar om sin egen inre organisation, medan huvudmannen har ett ansvar för att skapa de förutsättningar som krävs för att rektor ska kunna fullgöra sitt uppdrag. Huvudmannen har därmed möjlighet att påverka rektors möjlighet att leda verksamheten både genom sitt stöd och genom tillgången på kompetenta medarbetare, men även genom att skapa struktur för samarbetsmöjligheter med andra verksamheter. Det är alltså inte bara rektors kompetens som avgör hur skolans verksamhet och ledarskapet på skolan fungerar och utvecklas, utan i hög grad de förutsättningar och det stöd som rektor får av huvudmannen. I huvudmannens organisation behöver det till exempel finnas stödfunktioner med de kompetenser som krävs inom HR, ekonomi, fastighet, juridik etc, men också strukturer för kollegiala möten och lärande så att verksamheten utvecklas och kvalitet upprätthålls.

En viktig förutsättning för en fungerande styrkedja och för rektor att leda sin verksamhet är att det sker en återkoppling från högre nivåer till lägre nivåer i kedjan och att informationsflödet fungerar åt båda håll. Informationsflödet går huvudsakligen uppåt i systemet och det brister ofta i återkoppling på det som rapporteras (Gustafsson, Sörilin, Vlachos, 2016). Både lärare och rektorer får i begränsad omfattning återkoppling på sitt arbete. Författarna menar att det är en modell som överensstämmer med principerna i New Public Management, men ”strider mot forskningsresultat som visar på rektors betydelse för att leda och stödja det pedagogiska arbetet och lärarens betydelse för att ge återkoppling till eleverna.” (s 117).

## 6.4 Rektors roll

Det finns starkt stöd i forskning, rapporter och utredningar som visar att rektors ledarskap har betydelse för elevernas resultat och skolans utveckling (Nihlfors, Johansson, 2013).

Med forskningen som utgångspunkt har Skolinspektionen sammanställt ett antal faktorer som kännetecknar ledarskapet på framgångsrika skolor (Skolinspektionen, 2012). Listan är lång men ett urval av framgångsfaktorer är att rektor är aktiv pedagogisk ledare, kunnig och kompetent, har lärarnas förtroende och tar ansvar för både skolans struktur och kultur i syfte att bidra till högre grad av måluppfyllelse. Skolinspektionen lyfter också fram betydelsen av att rektor engagerar sig i skolans kärnprocesser, undervisning och lärande samt uttrycker höga förväntningar på elevernas resultat.

På uppdrag av Utbildningsdepartementet tillsattes en utredning för att undersöka hur arbetssituationen för rektorerna inom skolväsendet kan förändras i syfte att öka förutsättningarna för förbättrade elevresultat i skolan (Johansson, 2015). I uppdraget ingick att kartlägga och analysera faktorer som påverkar rektorernas ansvar och befogenheter samt möjlighet att bedriva ett pedagogiskt ledarskap. Vidare ingick i uppdraget att redovisa förslag på hur rektorns ansvar och befogenheter kan stärkas och det pedagogiska ledarskapet förbättras. Utredningen visar att det finns ett stort behov av att stärka rektorernas pedagogiska ledarskap.

---

Det är också allas ansvar i styrkedjan att skapa förutsättningar för rektor att bedriva ett pedagogiskt ledarskap i syfte att öka elevernas lärande. Många rektorer anser dock att de på grund av en stor mängd administrativa uppgifter inte kan avsätta tillräckligt med tid för pedagogisk ledning av verksamheten.

Begreppet pedagogiskt ledarskap används ofta ”som en samlingsbeteckning i den svenska forskningen och debatten om skolan för att beskriva det ansvar och de skyldigheter som skollagen och läroplanerna ålägger rektor i den decentraliserade och målstyrda skolan” (Jarl, sid 198, 2013). Det finns flera definitioner av begreppet pedagogiskt ledarskap. En av definitionerna är forskarna Monika Törnséns och Helene Ärlestigs modell som kan sammanfattas i tre huvuddelar; att *skapa förutsättningar* för lärande och undervisning, att *leda lärande och undervisning* samt att *koppla ihop* det vardagliga arbetet med lärande och undervisning med organisationens mål och resultat (Törnsén, Ärlestig, 2013).

Skolinspektionens kvalitetsgranskning från 2012 visade vidare att majoriteten av rektorerna, ca 70 procent behöver, i vissa eller genomgripande delar, förstärka det pedagogiska ledarskapet medan det är cirka 30 procent av rektorerna som utövar ett väl fungerande pedagogiskt ledarskap. Sammanfattningsvis säger Skolinspektionens rapport att majoriteten av huvudmännen i granskningen behöver, i dialog med rektorerna, säkra att det finns goda förutsättningar för rektors ledning av den pedagogiska verksamheten.

För att stödja och skapa förutsättningar för rektors pedagogiska ledarskap behöver samspelet, ledningen och styrningen utvecklas inom hela styrkedjan. Olof Johansson menar i utredningen från Utbildningsdepartementet att det kan ske genom ett utvecklat samtal mellan de olika nivåerna i 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 styrkedjan i många fall är otydligt. Därför leder inte dialogen fram till en gemensam strategi för hur de nationella målen ska uppnås på den enskilda skolan. Dialogen och kommunikationen har även betydelse för att skapa förtroende och tillit när såväl politik som profession möts på olika nivåer (Nihlfors, Johansson 2013 ). Författarna menar att ”förtroende och tillit kan vara det kitt som håller samman systemet, trots dess lösa koppling. Parat med en tydlighet i ansvar och befogenheter på olika nivåer kan rektors handlingsutrymme stärkas” (s 57).

Rektors fri- och handlingsutrymme är enligt styrdokumentet stort, där rektor har möjlighet att styra och besluta om sin inre organisation. Rektorer upplever sig dock ofta klämda av yttre krav och omständigheter och därför behöver friutrymmet säkras. Rapporten från Huvudmännens expertråd för skolutveckling lyfter fram flera goda exempel på skolor och huvudmän som förändrat sin organisation för att stödja ledarskapet och menar att skolornas ledningsstruktur ”behöver variera beroende på skolans behov och förutsättningar, där mellanchefer, delegerat ledarskap eller en förstärkt ledningsgrupp kan utgöra stöd” (Nihlfors, s 39, 2016).

### **Hur kan rektor gynna lärarnas professionella utveckling för att förbättra barnens/elevernas lärande?**

Det finns vetenskapligt stöd för att undervisningsutveckling och därmed högre måluppfyllelse för eleverna sker när lärare tillsammans med kolleger systematiskt analyserar, utvärderar och utvecklar sin undervisning (Timperley, 2015). Det pågår redan idag många samtal på våra skolor men det forskningen visar är vikten av långsiktighet, systematik och fokus i det kollegiala samtalet. Det kollegiala lärandet har en annan logik och ett annat innehåll än de samtal som förs i vardagsarbetet på våra skolor. Det krävs fokus på att lärare och rektorer systematiskt har strukturer för professionsutveckling som är baserad på forskning och beprövad erfarenhet lokalt på skolorna. Detta är arenor som måste byggas i skolornas organisation. Kollegialt lärande är en sammanfattande term för olika typer av samtal där man tillsammans och strukturerat tillägnar sig kunskap och nya färdigheter. Det finns flera olika metoder som idag räknas som kollegialt lärande, till exempel lärande samtal, Learning study, Lesson study, kollegial handledning. Flera internationella studier visar att kontinuerlig och långsiktig kollegial utveckling är den överlägset bästa utvecklingsformen för att förändra och utveckla undervisningen. Det kollegiala lärandet behöver centralt understöd enligt J Hattie och H Timperley. Några viktiga grundfaktorer som det kollegiala lärande bör innehålla:

- Kontinuerligt lärande under en längre tid
- Stöd av extern expertis
- Stöd av skollädaingen
- Samtliga lärare måste göra engagerade i läroprocessen
- Att lärarna blir utmanade om sina tidigare föreställningar om undervisningen
- Att lärarna får möjlighet att samtala för att förstå varandra

Det mest effektiva ledarskapet i relation till elevers lärande och utveckling är att främja och delta i lärares lärande och utveckling, att skapa möjlighet och förutsättningar för kollegialt lärande (Timperley, 2015). Rektor främjar ett sådant utvecklingsarbete genom att skapa en infrastruktur som innehåller forum för ett kontinuerligt lärande. Det är mycket som händer i skolan och nya förändringar trycker ständigt på, därför är det av stor vikt att rektor värnar om och stödjer lärarnas lärande och fokus på undervisningen, genom att så långt det går reducera annat som konkurrerar om lärarnas tid.

### **6.5 Skolsegregationens påverkan på måluppfyllelse och likvärdighet**

Mycket kort beskrivet innebär likvärdig utbildning enligt styrdokumentet för skolan att alla elever skall ha tillgång till utbildning av lika god kvalitet och att utbildningen ska kompensera för elevers olikartade förutsättningar.

En rapport från Skolverket visar att endast en del av de kraftigt ökade resultat skillnaderna mellan skolor kan förklaras med en ökad socioekonomisk

skolsegregation (Skolverket, 2012). Istället visar rapporten 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.

I samband med rapporteringen av Sveriges sjunkande kunskapsresultat i PISA – rapporter har frågan om det fria skolvalets påverkan diskuterats. I en kommentar till PISA – undersökningen 2012 kan Skolverkets två slutsatser sammanfattas:

- Skolverket bedömer att det fria skolvalet sannolikt har bidragit till ökade resultatskillnader mellan skolor och en ökad socioekonomisk skolsegregation och därmed till minskad likvärdighet.
- Skolverket drar inga slutsatser om ifall det fria skolvalet har påverkat den stora nedgången i den generella kunskapsnivån i PISA 2012. Det är fortfarande en öppen fråga.

Att skolvalet utnyttjas av mer socioekonomiskt gynnade grupper visas i en studie som genomförts inom ramen för projektet ”Den svenska skolans nya geografi” som leds av professor Bo Malmberg på Stockholms Universitet (Malmberg, Andersson, Bergsten, Östh, 2013).

I denna studie, analyseras hur långt högstadiel elever i Sverige pendlar för att komma till skolan. När studien jämför elever som bor på samma ställe, visar det sig att elever med högutbildade, svenskfödda, icke ensamstående och icke socialbidragsberoende föräldrar är de som åker längst när de ska till skolan. Elever som tillhör synliga minoriteter, som har ensamstående föräldrar, föräldrar utan högre utbildning eller föräldrar med socialbidrag, går i högre utsträckning på den skola som ligger närmast hemmet.

Samtidigt visar studien att socioekonomiskt starka grupper framför allt utnyttjar skolvalet när det finns ökad risk för närvaro av socioekonomiskt svagare grupper i den närmaste skolan. Skolpendlingsavstånden ökar nämligen när andelen elever från synliga minoriteter och andelen elever från familjer med socialbidrag ökar i närområdet. Däremot minskar skolpendlingsavstånden när andelen barn med högutbildade familjer ökar i närområdet. Exakt hur mönstret ser ut i Göteborg är inte fastställt men det finns ingen anledning att tro att Göteborg inte liknar studiens resultat.

I *Policyidéer för Svensk skola* drar författarna i kapitlet *Likvärdighet - en rättighet?* slutsatsen att de ökande resultatskillnaderna mellan skolorna måste



betraktas som ett likvärdighetsproblem som bör tas på allvar. De gör bedömningen att det är troligt att ökad elevsortering mellan skolor kommer att visa sig i form av ökade kvalitetsskillnader, inte minst på grund av skillnaderna i möjligheterna att rekrytera lärare till skolor med skilda elevunderlag. Författarna påpekar också att om det genomsnittliga betygsresultatet skiljer mycket mellan skolor, ökar risken för att elever under lång tid framöver kommer att bedömas utifrån vilken skola de gått i, både av andra skolor, arbetsgivare och av samhället i stort (Gustafsson, Sörlin, Vlachos 2016).

Likvärdigheten påverkas också av varje skolas inre arbete och organisation. Frågan om likvärdighet i utbildning handlar ofta om likvärdigheten *mellan* skolor men det kan också handla om likvärdighet *inom* en skola. Styrdokument såsom skollag, läroplaner, kursplaner, kunskapskrav kopplade till betyg liksom stödjande kommentarmaterial är till för att styra skolan mot demokratiskt bestämda mål. Alla dessa har dock det gemensamt att de ska tolkas av lärare och skolledare. Tolkningar som lärare gör är mer eller mindre personliga och grundade på individuella erfarenheter, kunskaper och värderingar. Forskning visar även att det sätt på vilket läraren behandlar innehållet i undervisningen skapar olika möjligheter till lärande. Om skolan ska bli likvärdig för alla elever måste dessa tolkningar och tillämpningar diskuteras, värderas och en någorlunda gemensam grundsyn nås. Kollegialt samarbete och lärande lärare emellan är en förutsättning för detta (Skolverket, 2016).

### **Insatser i tidiga åldrar**

Det är väl känt från internationella mätningar, som t ex PISA, att svenska elevers kunskapsresultat sjunkit sedan slutet av 1990-talet och att nedgången fortsatt in på 2000-talet. Samtidigt visar forskning på vikten av att tidigt i skolåldern identifiera elevers läs- och skrivsvårigheter, och så snabbt som möjligt sätta in stöd (Tjernberg, 2013). Forskare varnar för en ”vänta och se – attityd” som enligt tidigare forskning är ganska vanlig. Genom tidiga insatser påverkas också motivation och självförtroende vilket påverkar möjligheterna att inhämta kunskaper senare i livet. Medan det specialpedagogiska stödet ökar med stigande ålder i Sverige gäller det motsatta i Finland, menar experter inom området (Rydelius, Fischbein, Lahtinen, Lundin, von Essen, 2011). Professor Marja Takkala menar att satsningen på de små barnens läsförmåga är orsaken till de finländska elevernas goda kunskapsresultat (Skolverket, 2016).

## **6.6 Att höja kvaliteten på undervisningen i underprivilegierade områden**

Tre lektorer på Center för Skolutveckling Pernilla Andersson Varga, Susanne Staf och Mats Widigson, har 2016 tagit fram en rapport som lyfter fram vad forskning säger om framgångsfaktorer för skolutveckling i underprivilegierade områden. Rapportens huvudbudskap är att undervisningen är den viktigaste framgångsfaktorn. Följande avsnitt baseras på rapporten.

### **Att lyckas med alla elever**

Tanken på att alla elever ska lyckas är relativt sentida men utan ett sådant ”mind-set” kommer vissa grupper av elever med säkerhet att misslyckas. Tendensen att undervärdera vissa grupper har varit konstant- men grupperna har växlat (Levin 2008: 54-62). I PISA- rapporten (2012) lyfts ett antal faktorer fram som pekar mot att elever socioekonomiskt missgynnade områden riskerar att bli lågpresterande. Låga förväntningar på elevernas prestationer, avsaknad av utbildade lärare och att socioekonomiskt svaga elever samlas på samma skolor är faktorer som pekas ut. Det går att lyckas i alla skolor och med alla elever. Sett ur ett kompensatoriskt perspektiv innebär detta att verksamheten i skolor belägna i underprivilegierade områden i flera avseenden måste vara bäst! Då kan skolan kompensera de negativa kamrateffekter som kan förekomma, men också negativa områdeseffekter, dit exempelvis arbetslöshetstal, ohälsotal och låg utbildningsnivå bland föräldrarna räknas. I Sverige presterar skolor i dessa områden sällan över genomsnittet. De presterar dock olika bra, vilket visar att det finns verksamheter som uppvisar positiva skoleffekter att utveckla och sprida.<sup>9</sup>

### **Fokus på undervisning**

Rapporten från Center för Skolutveckling försöker fånga vetenskapligt grundad kunskap om särskilt viktiga framgångsfaktorer för skolor i underprivilegierade områden, där den socioekonomiska kontexten sipprar in och villkorar skolans arbete och undervisning. Att förstå dessa villkor är viktigt. En central slutsats i exempelvis forskningsprojektet Cambridge Primary Review (2010) var att fattigdom och ekonomiska klyftor i samhället obönhörligen påverkar situationen i skolan. För Göteborg finns dessa villkor väl beskrivna i rapporten om skillnader i livsvillkor och hälsa i Göteborg (2014).<sup>10</sup> Ur ett skolperspektiv är de föreslagna åtgärderna i rapporten om ett jämlikt Göteborg däremot otillräckliga.<sup>11</sup> När delstaten Maine i USA tog fram en skolstrategi för att lyfta skolresultat formulerade man sina kärnprioriteringar där fokus på undervisning var första prioritet (Maine Department of Education, 2012: 9).

---

<sup>9</sup> Med skoleffekt avses att klasser eller skolor lyckas bättre än andra. Sättet att ta reda på dessa effekter och de teoretiska utgångspunkterna för att förklara orsakerna bakom dessa effekter varierar kraftigt. Se Johanna Giota (2002).

<sup>10</sup> Denna rapport utgör grund för Göteborgs ”Closing the gap”- ambition att staden skall vara socialt hållbar. Om vi vill åstadkomma social inkludering, då behöver vi ställa oss frågan om vem som skall integreras i vad, och även hur innanförskapet kan förändras (Widigson et al, 2015).

<sup>11</sup> I rapporten konstateras förvisso att åtgärder som stärker skolans likvärdighet är viktiga. Ordet undervisning förekommer emellertid sparsamt i rapporten. När förslagen till möjliga vägar framåt summeras för fokusområde 2: ”Ge barn fortsatt goda förutsättningar genom skolåren”, är inget förslag inriktat på att utveckla undervisningen. Större förhoppningar än så kan ställas till att en utbildningssektor med fokus på skolans kärnuppdrag kan göra skillnad i en segregerad stad.

Det finns omfattande forskning om vad ett gott ledarskap är och vad som utmärker bra skolor och effektiv undervisning. Mycket av det som generellt är viktigt i förbättringsarbete gäller förstås, och i ännu högre grad, för skolor i underprivilegerade områden. När Skolverket (2009) undersökte vad som påverkade resultaten i grundskolan hänvisade de till omkring 200 studier och forskningsrapporter och lyfte särskilt fram lärarnas kompetens och didaktiska förmåga. John Hatties (2009) centrala budskap, utifrån ett stort antal forskningsstudier, är att en skicklig lärare är helt avgörande för elevernas framgång och att undervisnings- och lärandeprocesserna behöver vara synliga för både lärare och elever. McKinsey-studien (2010) poängterar att framgångsrika skolsystem har fokus på undervisningens innehåll och explicita instruktioner. Michael Fullan och Anthony Hargreaves poängterar att förbättrad undervisning är den enda vägen framåt. Undervisningen skall vara tydlig och lärare behöver lära av andra lärare och ha en stödjande ledning (Hargreaves & Fullan, 2012).

### **Ett system som stöttar undervisning**

En gemensam framgångsfaktor för skolor i underprivilegerade områden är ofta ett ledarskap präglad av intentioner att uppnå likvärdighet och inkludering. För att bryta länken mellan ”poverty” och ”performance”, och för att göra utvecklingen hållbar, krävs ett moraliskt ledarskap och ett system större än skolan självt som stödjer lärarna i en vision att lyckas med alla elever (Harris, 2010). För detta krävs en medvetenhet på alla nivåer, och hos alla sektorer, om hur och på vilket sätt lokala skolors verksamhet är socialt villkorade. Det behövs också en stark tilltro till att dessa skolor, både på individ- och grupp nivå, kan göra skillnad genom att lyckas med elever som är längst från att nå målen.

Ett samhällsproblem som underpresterande skolor i områden präglade av relativ fattigdom kan inte enbart bemötas med åtgärder på klassrumsnivå. På systemnivå behövs konkreta strategier grundade i en stark tilltro till att sektor utbildning genom ledarskap, systematiskt kvalitetsarbete och kompensatoriska insatser kan åstadkomma skoleffekter som ökar likvärdigheten i den utbildning som staden erbjuder - och därmed bidra till social hållbarhet.

Att hitta en balans mellan det lokala utvecklingsarbetet och stöttning från en övergripande nivå är en utmaning. När nationalekonomen Jonas Vlachos talar om svåra systemfel i svensk skola konstaterar han att alla – från elever till skolchefer – rapporterar uppåt, men att responsen på det som rapporteras är begränsad.<sup>12</sup> Lågpresterande skolor har inte sällan flera pågående utvecklingsprojekt som konkurrerar om tiden och det förekommer ofta även olika varianter på interventioner utifrån. Sedan länge pekar dock forskning mot att framgångsrika skolor i underprivilegerade områden är inriktade på att bygga upp kvaliteten på undervisning med fokus på färre mål, som ofta är kopplade till strukturerad undervisning och att stärka basfärdigheter (Potter, Reynolds et al. 2002). Framgångsrika skolor utvecklar också sin kapacitet att använda data som

---

<sup>12</sup> <http://skolvarlden.se/artiklar/jonas-vlachos-tyder-pa-en-skola-med-svara-systemfel>

---

grund för utveckling av undervisning och ger dessutom lärare möjlighet att utvecklas i sin profession genom relevant fortbildning och att arbeta tillsammans kring undervisningsfrågor (Harris, 2010)<sup>13</sup>

### **Att förändra undervisningspraktiken**

I USA finns ett nationellt center som belönar skolor i fattiga storstadsområden.<sup>14</sup> För att få en utmärkelse krävs att skolan har en hög andel fattiga elever med migrationsbakgrund och lyckas bättre än landets genomsnitt. Motsvarande exempel är svåra att hitta i Sverige. Lärdomarna från USA bygger på ett stort underlag: 48 skolor i låginkomstområden i 15 stater har identifierats som framgångsrika. Ett centralt budskap är att inget förändras om inte undervisningen och elevers lärande förändras.

Rapporten *Teaching Practices from America's Best Urban Schools* (2013) lyfter fram den undervisningspraktik man sett i framgångsrika skolor i underprivilegerade områden. Det handlar om "Focusing on Mastery" där syftet med lektionerna är klara, djupförståelse eftersträvas och där utvecklande av elevernas läs- och skrivförmåga är av central betydelse. Det handlar om att i alla ämnen ge tydliga instruktioner där *alla* elever tas med steg för steg och att se till att alla elever förstår. Framgångsrika skolor knyter också an till elevers intresse, bakgrund, kultur och tidigare kunskaper. I skolor som dessa är det särskilt viktigt att ständigt lyfta de framsteg som görs. Det handlar om att få elever att känna sig värderade och kompetenta. De handlar om att få elever att älska att lära sig.

---

<sup>13</sup> Se även Schildkamp, K. and B. Lönn (2016) om datagrundad skolförbättring.

<sup>14</sup> NCUST: National center for Urban School Development: <http://www.ncust.org/wp/>

## **7. Förstärkningsområden för att öka likvärdigheten mellan skolor och för att öka elevernas lärande och kunskapsresultat**

De förslag till förstärkningsområden som presenteras i detta kapitel är väl kända inom forskningen. Även omvärldsbevakningen visar att det går att förbättra undervisningens likvärdighet och kvalitet genom att systematiskt arbeta i linje med dessa områden. Viktigt att notera är att det redan idag pågår ett arbete inom nedan beskrivna områden i våra egna verksamheter. Frågan är vad som kan göras bättre och hur det går att komma ännu längre?

För att lyckas är det avgörande att arbetet med förstärkningsområdena sker synkroniserat och med stöd av hela utbildningssystemet. Det innebär en kulturförändring, där det handlar om att mäta som stöd för utveckling och inte för att kontrollera. Utvecklingsarbetet behöver utgå från ett kollegialt lärande, på alla nivåer, baserat på forskning, beprövad erfarenhet och omvärldsbevakning. En förutsättning för att kunna genomföra den kulturförändringen är att det finns tillit och förtroende mellan de olika nivåerna och rollerna i utbildningssystemet. Styrningen behöver präglas av att alla nivåer strävar efter att skapa bästa möjliga förutsättningar (utifrån sin roll) för att stödja rektor och lärare i att utveckla undervisningen. En stödkedja, likväl som en styrkedja.

### **Övergripande förstärkningsområden**

Det första förstärkningsområdet beskriver huvudprocessen och är överordnat de andra förstärkningsområdena, som syftar till att skapa förutsättningar för och förverkliga det första. Varje förstärkningsområde följs av strategier och förslag på insatser, som förklaras tydligare i senare avsnitt. Strategierna inleds med en kort beskrivning om vad som görs idag.

#### **1. Ökad kvalitet i undervisningen för att öka elevernas lärande, genom att:**

- Säkra kompetensförsörjningen
- Utveckla och säkerställa ett kollegialt lärande och samarbetskultur – på alla nivåer, baserat på forskning, beprövad erfarenhet och omvärldsbevakning
- Utveckla och säkra rektors förutsättningar för ett pedagogiskt ledarskap

#### **2. Tydligare ansvar, styrning och ledning för att öka elevernas kunskapsresultat, genom att:**

- Fokusera på de nationella målen och utveckling av undervisningen
- Renodla styrkedjans uppdrag, roller och ansvar
- Utveckla och säkra ett systematiskt kvalitetsarbete

#### **3. Ökad likvärdighet mellan skolor för att alla elever ska få tillgång till undervisning av hög kvalitet och kompensera för elevers olika förutsättningar, genom att:**

- Nyanlända elever går på fler skolor
- Minska skolvalets påverkan på skolsegregation
- Resursfördela för ökad likvärdighet

## 7.1 Ökad kvalitet i undervisningen för att öka elevernas lärande

*För att nå ökad kvalitet i undervisningen krävs både en struktur och en kultur som stödjer och skapar förutsättningar för arbetet. Det handlar bland annat om att säkerställa kompetensen på skolorna och att möjliggöra rektors pedagogiska ledarskap. Skolan ska genomsyras av tillit och förtroende, och ett kollegialt lärande (på alla nivåer) som baseras på forskning och beprövad erfarenhet.*

### **Strategi: Säkra kompetensförsörjningen**

Kompetensförsörjning handlar om att attrahera rätt medarbetare, rekrytera dessa genom en effektiv process, skapa möjligheter för utveckling på kort och lång sikt och behålla rätt medarbetare genom att vara en attraktiv arbetsplats.

Kompetens är redan idag ett av utbildningssektorns tre strategiska områden, och innefattar kompetensförsörjning av sektorns alla personalkategorier. Sektorn har, i samarbete med CfS och SLK, tagit fram en sektorsspecifik utvecklings- och kompetensförsörjningsplan för rektorer. Implementering av planen pågår och har kommit olika långt i stadsdelarna. En styrgrupp bestående av representanter från sektorschefgruppen, HR - chefer, CfS och SLK leder och stödjer stadens strategiska kompetensförsörjningsarbete inom sektor utbildning, till exempel genom framtagande av kompetensförsörjningsplan (F-9 och fritidshem) och samordning av karriärtjänster. Lärarnas behörighet och legitimation kartläggs i stadsdelarna, men på stadsnivå finns ingen samlad bild.

Göteborgs Stad har gemensamma HR - processer för alla verksamheter. Stadsdelarnas HR - avdelningar arbetar med att ge stöd, råd och service till verksamhetens chefer, samt med uppföljning och kontroll. HR:s arbete innefattar också olika insatser för att utvecklas som attraktiv arbetsgivare. Flera stadsdelar har även utvecklat ett rekryteringsstöd till sektorns chefer på olika nivåer. Lokala kompetensförsörjningsplaner har upprättats i vissa stadsdelar och alla stadsdelar arbetar med karriärtjänster på olika sätt. CfS samordnar arbetet med lärarstudenternas Verksamhetsförlagda Utbildning i staden och i alla stadsdelar finns minst en VFU-koordinator som ser till att lärarstudenter får en praktikplats. I samarbete med Göteborgs stad arrangerar Göteborgs Universitet handledarutbildning för lärare som är handledare för lärarstudenter och även för mentorer till nyblivna lärare under deras introduktionsår. Cirka 30 procent av handledarna i alla skolformer har gått handledarutbildningen.

### **Förslag insatser kompetensförsörjning av lärare:**

- Utveckla samarbetet med universitet och lärosäten för att bättre anpassa kompetensförsörjningen. Exempel på insatser är fler och mer riktade uppdragsutbildningar och att skapa fler vägar in i läraryrket.
- Renodla lärarnas uppdrag och se över vilka funktioner och arbetsuppgifter som kan utföras av andra yrkesgrupper än lärare.

- 
- Skapa incitament både för att attrahera och behålla lärare på skolor med störst utmaningar. Exempel på incitament kan vara att erbjuda utökad kompetensutveckling, stöd i form av coach eller mentor, möjlighet till att prova anställning under begränsad period, förbättrade lönevillkor kopplat till specifika skolor, karriärmöjligheter, renodla och fördela lärares arbetsuppgifter etc.
  - Höja kvaliteten och öka likvärdigheten på lärarstudenters verksamhetsförlagda utbildning och lärares introduktionsår. Exempel på insats är att Lokala Lärarutbildare (LLU) och mentorer i större utsträckning erbjuds handledar- och mentorsutbildning, och att skolorna skapar mer likvärdiga strukturer för ett gott mottagande.
  - Utveckla lärarnas möjlighet till karriärutveckling. Exempel kan vara att stärka och utveckla karriärtjänsterna och att öka möjligheten att kombinera lärartjänster med forskning, och att skapa ett strukturerat samarbete med universitet och högskolor.
  - Stärka stadens strategiska arbete för att öka andelen och likvärdigheten vad gäller behöriga och legitimerade lärare på stadens skolor.

#### **Förslag insatser kompetensförsörjning av rektorer:**

- Stärka det strategiska arbetet med att attrahera, rekrytera, introducera och utveckla rektorer. Exempel på insats är att framtagna strategiska planer för kompetensförsörjning och ledarutveckling implementeras fullt ut och följs upp.
- Kontinuerligt stärka rektorers kompetens i det pedagogiska ledarskapet, exempelvis genom samverkan med akademien och utveckla det kollegiala lärandet i rektorsgrupperna.
- Skapa incitament både för att attrahera och behålla rektorer på skolor med störst utmaningar. Exempel på incitament kan vara att erbjuda utökad kompetensutveckling, stöd i form av coach eller mentor, förbättrade lönevillkor kopplat till specifika skolor, förstärkt organisatoriskt stöd etc.

**Analys:** Det är väl känt att lärarens kompetens och rektors ledarskap är avgörande för elevernas lärande, och det är huvudmannens ansvar att lärare och rektorer har rätt kompetens för det arbete han/ hon ska utföra.

Kompetensförsörjningen av lärare och rektorer är en av Göteborgs stads största utmaningar då både rektorer och inte minst lärare förväntas vara ett framtida bristyrke. Kartläggningar visar att variationen är stor mellan stadens skolor vad gäller tillgången på lärare och rektorer med rätt kompetens. Skolor med störst utmaningar har svårast att rekrytera, vilket kräver kraftfulla insatser från staden för att behålla och attrahera lärare och rektorer till dessa skolor.

Oavsett hur skolan är organiserad i kommunen, så behöver staden arbeta aktivt med att skapa incitament för lärare och rektorer att arbeta på skolorna med störst utmaningar. Om inte staden lyckas med det uppdraget, bidrar lärarbristen på de skolor som har störst utmaningar till att likvärdigheten minskar ytterligare.

Därför behövs insatser både på lång och kort sikt. Insatser på kort sikt kan vara att utveckla det nära rekryteringsstödet för rektorer, skapa incitament för att locka lärare och rektorer till skolor med störst behov, etc. Strategier på längre sikt är att utveckla samarbetet med lärosäten för att skapa fler vägar in i läraryrket. Det finns även allt fler kommuner, och exempel finns också i Göteborg, som hittar lösningar för att ta in andra yrkeskategorier i skolan som kan avlasta lärarna. Behovet finns här och nu och kommer att bestå en lång tid framöver. Därför är det viktigt att fortsätta att utveckla, implementera och följa upp de utvecklings- och kompetensförsörjningsplaner som finns inom området.

**Strategi: Utveckla och säkerställa ett kollegialt lärande och samarbetskultur - på alla nivåer, baserat på forskning, beprövad erfarenhet och omvärldsbevakning**

Det finns idag många forum för samarbete och kollegiala samtal i staden. Samarbete och lärande sker i det dagliga arbetet, i arbetslag på skolorna, i dialog mellan rektor och lärare, på områdesmöten med rektorer, på möten mellan områdeschefer och sektorschefer, kvalitetsdialoger mellan huvudman och rektor och mellan stadsdel och KS.

CfS samordnar idag ett antal centrala nätverk, där nätverksmedlemmarna har i uppdrag att sprida kunskaper och erfarenheter i hemmaförvaltningen. CfS anordnar också utbildning för lärledare och forum för kollegialt utbyte av erfarenheter, både utifrån undervisningspraktik och forskning.

**Förslag insatser:**

- Främja kollegialt lärande som integrerar praktik och forskning, genom att skapa en organisation och infrastruktur som möjliggör kollegialt lärande med elevernas behov och lärande i fokus.
- Ett ledarskap som aktivt arbetar för att använda elevernas resultat och forskning för att stödja utvecklingen. Resultaten används för att lära av varandra, inom och mellan skolor samt inom och mellan utbildningssystemets olika nivåer.
- Att som ledare ha förväntningar på förbättrade elevresultat och lyfta fram och kommunicera varje tecken på framgångsrik undervisning som har lett till ökade elevprestationer, för att få kraft och motivation till fortsatt utveckling.
- Utveckla lektors - och förstelärareuppdraget som resurs för att stärka skolornas arbete med vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet som utgångspunkt för det egna utvecklingsarbetet samt utgöra koppling till akademien.



**Analys:** Skickliga lärare med hög kvalitet på sin undervisning är avgörande för elevernas lärande. Det är mellan elev och lärare ”det händer”. För att höja kvaliteten och likvärdigheten på undervisningen i alla klassrum, och därigenom minska skillnaderna inom skolan, krävs att lärarna utbyter kunskaper och erfarenheter och lär av varandra. För att så ska ske krävs att rektor skapar fortlöpande tillfällen för kollegialt lärande, där läraren tillsammans med kollegor analyserar och utvärderar sin undervisning och använder forskning som hjälp i att utveckla sin praktik.

Rektor spelar också en avgörande roll i det kollegiala lärandet genom att leda, och vid behov aktivt delta i, lärares utveckling. Ett kollegialt lärande som utgår från ett kritiskt granska sin egen verksamhet är utmanande och kräver stöd och tillit, inte bara från rektor, utan även från ledare ovanför rektor och lärare i utbildningssystemet. Genom att i samtal använda resultaten för att lära av varandra och stödja utvecklingen istället för att kontrollera, skapas en god grund för en sådan tillit. Utbildningssystemets alla nivåer behöver vara involverade i lärandet och i strukturerade och återkommande samtal lära av varandra och kritiskt granska sina insatser.

Alla nivåer – betyder att även nivåerna över rektor i styrkedjan, det vill säga rektors chef och huvudmannanivån, utövar ett kollegialt lärande baserat på forskning och omvärldsbevakning. Detta i syfte att – utifrån respektive nivå – skapa förutsättningar för att rektorer och lärare ska kunna utveckla undervisningen.

### **Strategi: Utveckla och säkra rektors förutsättningar för ett pedagogiskt ledarskap**

Rektors förutsättningar för att bedriva ett pedagogiskt ledarskap varierar mellan skolorna i Göteborgs stad. Insatser sker i flera stadsdelar och skolor för att stärka rektors roll att leda det pedagogiska arbetet, både med stöd från sektor utbildning och från CfS.

### **Förslag insatser:**

- Utifrån varje skolas behov och förutsättningar, skapa större likvärdighet för rektor att utöva det pedagogiska ledarskapet. Exempel på insatser är att stödja rektor i att skapa en effektiv och ändamålsenlig ledningsstruktur på sin skola.
- Skapa likvärdigt organisatoriskt stöd till rektor i administration, ekonomi-, HR-, juridik-, och lokalfrågor.
- Skapa likvärdiga förutsättningar för rektorer att delta i obligatorisk statlig rektorsutbildning.
- Identifiera rektors behov av stöd i strukturerade och regelbundna dialoger mellan rektor och rektors chef. Förslag på insats är att implementera och

---

följa upp framtagna plan för fördjupad uppdragsdialog.

**Analys:** Forskning visar att rektor har stor betydelse som ledare för skolans pedagogiska verksamhet och elevernas resultat. I ett styrnings- och ledningsperspektiv är det därför av särskild vikt att rektors möjlighet och förutsättningar att leda och utveckla den pedagogiska verksamheten stärks genom ett tydligt stöd från förvaltning och huvudman, och att rektors pedagogiska ledarskap efterfrågas.

## 7.2 Tydligare ansvar, styrning och ledning

*För att öka elevernas kunskapsresultat krävs både en struktur och en kultur som stödjer och skapar förutsättningar för arbetet. Det handlar om att alla nivåer har fokus på de nationella målen, och en tydlighet i uppdrag, roller och ansvar. Nivåerna ovanför lärarna bör se sig själva som en stödkedja som, utifrån sin roll i kedjan, bidrar till att rektorer och lärare kan utveckla undervisningens kvalitet.*

### **Strategi: Fokusera på de nationella målen och utveckling av undervisningen**

Inom skolområdet har KF budget från 2011 och framåt haft ett begränsat antal prioriterade mål och - därutöver - uppdrag och inriktningar som varierat till antal under åren. KF:s mål är av sammanfattande karaktär och har en tydlig koppling till de nationella målen inom utbildningsområdet. Uppdragens och inriktningarnas koppling till de nationella målen varierar.

När det kommer till de tio stadsdelsnämnderna mål- och inriktningsdokument, så är variationen stor i antal mål, inriktningar och uppdrag. Det skiljer också i vilken utsträckning mål och uppdrag från andra verksamhetsområden beslutas vara utbildningssektorns ansvar. Det ser också olika ut i hur långt ner i organisationen mål och uppdrag fördelas och hur lokala mål kopplas ihop med de nationella målen.

### **Förslag insatser:**

- Besluta om ett fåtal utvärderingsbara utvecklingsmål som är tydligt kopplade till de nationella målen. Redan i dag finns tillgängliga underlag genom bedömningsunderlag i åk1, samt nationella prov i åk 3, 6 och 9. Genom att utvärdera och följa upp läs-, skriv- och matematikkunskaperna redan i tidig skolålder, skapas möjlighet att använda resultaten för att utveckla undervisningen, och för att snabbt kunna upptäcka elevers svårigheter och sätta in åtgärder.
- Huvudman och förvaltning på nivån ovanför rektor tar större ansvar för att reducera det som inte har fokus på arbetet mot uppsatta, gemensamma mål. Exempel på insats är att stöd från huvudman och tjänstepersoner på nivån ovanför rektor tydligt utgår ifrån *skolornas* behov och är restriktiva med att föra in nya aktiviteter, uppdrag eller mål.

- Varje nivå i utbildningssystemet tar, utifrån sin roll (huvudman, tjänsteperson eller rektor), tydligare ansvar för elevernas lärande utifrån gemensamt uppsatta mål. Exempel på insats kan vara att möta identifierade behov med väl definierade åtaganden om vad respektive nivå kan göra för att stödja utvecklingen av undervisningen.

**Analys:** Ett färre antal, ambitiösa och långsiktiga utvecklingsmål ska ses som delmål som stödjer och stärker utvecklingsarbetet på väg mot de nationella målen. De ger möjlighet att följa upp, utvärdera och använda resultaten för att utveckla undervisningen, istället för att mäta för att kontrollera. Antalet KF-mål inom skolområdet är begränsat och har en tydlig koppling till de nationella målen. Detsamma gäller flera av budgetens uppdrag och inriktningar, även om de är väsentligt fler till antalet.

Det finns dock faktorer som påverkar möjligheten att ha fokus på få, prioriterade utvecklingsmål med koppling till de nationella målen. En faktor är att KF:s mål, uppdrag och inriktningar sammantaget är många, vilket gör det svårt att prioritera och följa upp. Om allt är viktigt blir inget prioriterat. En annan faktor är att det finns uppdrag och inriktningar som inte har en lika tydlig koppling till de nationella målen. Det finns också exempel på uppdrag och inriktningar som mer beskriver hur mål ska uppnås, istället för vad som ska uppnås, vilket gör roller och ansvar mellan profession och politik otydlig. Ytterligare en faktor är att de politiska nivåerna (både centralt och lokalt) under pågående budgetår beslutar om ytterligare uppdrag inom skolans område till förvaltningarna, vilket skapar en ryckighet och gör de olika nämndernas roll och ansvar otydliga och påverkar kraften i verksamheten att fokusera på det som är prioriterat.

Att eleverna lämnar skolan med goda kunskaper ger goda förutsättningar för ett gott liv och är avgörande för samhällsutvecklingen, vilket är ett starkt argument för att skolans fokus ska ligga på utveckling av undervisningen och elevens lärande. Här spelar också elevhälsan en viktig roll för elevens utveckling och hälsa. I de fall skolan inte lyckas lösa utmaningar kring elevens situation på egen hand krävs också samverkan med andra verksamheter, vilket är särskilt viktigt när det gäller elever i behov av särskilt stöd. Men när det gäller måluppfyllelse kring elevens kunskapsutveckling och utveckling av undervisningen, är ett större fokus på de nationella målen inom skolans område en framgångsfaktor.

### **Strategi: Renodla styrkedjans uppdrag, roller och ansvar**

Tidigare beskrivningar i utredningen belyser omfattningen och komplexiteten i skolans styrning och ledning inom nuvarande organisation. Det ställer stora krav på att huvudmannen klarar behålla fokus på att stödja skolans huvudprocess – undervisningen och elevernas lärande. Risken är annars stor att andra styrmekanismer tar över och flyttar fokus bort från huvuduppdraget. Renodling och tydliggörande av styrkedjans uppdrag, roller och ansvar är en hjälp och stöd i det arbetet.

Som stöd i arbetet med att skapa tydlighet i uppdrag, ansvar och roller finns det en framtagen plan för fördjupad uppdragsdialog mellan rektor och rektors chef. I

---

Göteborgs *lokala skolutvecklingsavtal* finns också uppdragsdialog mellan rektor och lärare beskrivet.

**Förslag insatser:**

- Göteborg behöver som huvudman ha en tydligare kontaktyta för att möta den nationella nivån i styrkedjan och stärka kapaciteten för att ta emot statens starkare styrning och kvalitetskrav. Exempel kan vara juridisk kompetens, samt återkommande kompetensutvecklingsinsatser för att stärka huvudmannen i sitt uppdrag.
- Förtydliga ansvarsområden och ansvarsfördelning mellan politik, förvaltning och rektor. Exempel på insats är att upprätta ansvars- och uppdragsbeskrivningar för respektive roll i utbildningssystemet.
- Stärka dialogen mellan utbildningssystemets olika nivåer för att hjälpa varandra att förstå, utveckla och förtydliga rollerna. Exempel på insats är att införa målinriktade och strukturerade dialogmöten för att därigenom skapa tillit och trygghet mellan styrkedjans olika nivåer.
- Varje nivå inom utbildningssystemet tar ett tydligare ansvar för att stödja utvecklingen av undervisningen. Exempel på insats kan vara att tydligare beskriva vem (respektive nivå i styrkedjan) som ansvarar för vad vid identifierade utvecklingsområden.
- Huvudman tydliggör förväntningarna på rektors uppdrag genom mer fokus på att efterfråga det pedagogiska ledarskapet och rektors arbete med att leda och skapa förutsättningar för lärares kollegiala lärande och utveckling av undervisningen.
- Stärka länkarna som håller samman styrkedjan, från huvudmannens strategiska arbete till insatser i klassrummet. Styrning som idag ligger utanför styrkedjan behöver begränsas, eller förtydligas, för att få behov och åtgärder att tydligare hänga ihop och kunna genomföras mera konsekvent. Detsamma gäller om en länk i styrkedjan går utanför sitt ansvarsområde och går förbi en nivå i kedjan, vilket kan leda till otydlighet och försvagning av kedjan.

**Analys:** När det gäller statens styrning, så stärktes den betydligt i och med skollagen 2011, och har sedan dess stärkts kontinuerligt genom nya reformer, förordningar statliga satsningar. Göteborg behöver som huvudman ha en tydligare kontaktyta för att möta den nationella nivån och stärka kapaciteten för att ta emot statens starkare styrning och kvalitetskrav. För att öka elevernas lärande krävs en tydlighet hur huvudman och förvaltning kan bidra och stödja lärare och rektorer i utvecklingen av undervisningen.

Tydliga roller och vem som ansvarar för vad skapar också förutsättningar för gott förtroende mellan de olika aktörerna i utbildningssystemet. Det främjar också tilliten till professionen och att var och en tar sitt ansvar utifrån den roll man har: lärare som tar ansvar för sina elevers resultat, rektorer som tar ansvar för sin skolas resultat, förvaltningsledningar och politiker som tar ansvar för mål, resursfördelning och uppföljning.

Alla nivåer i styr- eller stödkedjan behöver i dialog följa upp att det arbetas med ett kollegialt lärande, baserat på forskning och omvärldsbevakning. Genom att ha elevernas resultat som utgångspunkt för utvecklingsarbetet, skapas en professionell kultur, med tillit och förtroende för de andra nivåernas kompetens. Alla nivåer måste fråga sig själva vad just den nivån kan bidra med för att stödja rektors och lärares utveckling av undervisningen.

### **Strategi: Utveckla och säkra ett systematiskt kvalitetsarbete**

Uppföljningen av skolornas verksamhet är idag integrerad med Göteborg stads ordinarie budget - och uppföljningsprocess. Förvaltningarnas årliga dokumentation av det systematiska kvalitetsarbetet samlas och fördjupas i Uppföljningsrapport 3 bilaga, även kallad kvalitetsrapporten. Instruktionen till kvalitetsrapporten är densamma över staden. Det systematiska kvalitetsarbetet kommuniceras med respektive stadsdels utbildningsutskott och stadsdelsnämnd som en del i processen på stadsdelsnivå. Sedan 2012 har det också genomförts fyrpartsdialoger där tjänstepersoner och politiker från stadsdelen möter stadsledningskontoret och kommunstyrelsen. Fyrpartsdialogerna innehåller till vissa delar kvalitetsfrågor, men berör också många andra områden. Kvalitet är ett av utbildningssektorns strategiska områden, kallat Systematiskt kvalitets- och Utvecklingsarbete (SKUA). Det strategiska arbetet leds av en grupp bestående av representanter från sektorscheferna inom sektor utbildning, Center för skolutveckling och stadsledningskontoret. I varje stadsdel och på varje skola finns en systematik och en process för att bedriva det systematiska arbetet, vars utformning skiljer sig åt utifrån stadsdelens och skolornas organisation, förutsättningar och prioriteringar. SLK har tagit fram ett statistikmaterial bestående av betygsstatistik som ska fungera som underlag och stöd till förvaltning och skola i analysarbetet.

### **Förslag insatser:**

- Att rektor och lärare, med stöd av huvudman och förvaltning, fullt ut har elevernas resultat som utgångspunkt i utvecklingsarbetet. Alla elever har rätt att lyckas.
- Skapa tydligare system för att i de lägre skolåren fånga upp elever som inte når uppsatta mål. Exempel på insats är att genom få och precisa mål lättare kunna följa upp resultaten på individnivå och sätta in så precisa åtgärder och stöd som möjligt.

- Huvudman och förvaltning tar ett tydligare ansvar för hur man utifrån sina roller stödjer och skapar förutsättningar för rektor och lärare i att utveckla undervisningen. Exempel på insats är tydligare återkoppling och åtaganden från huvudman och förvaltning, för att möta identifierade behov.
- Stärka kopplingen mellan skolornas identifierade utvecklingsbehov och utvecklingsinsats, dvs. tydligare koppling mellan *vad* som behöver förbättras och *hur* det ska förbättras. Exempel på insats är att ge rektor kvalificerat stöd i framtagande, tolkning och analys av resultat, vilket ökar möjligheterna till att stödinsatser från olika nivåer i utbildningssystemet svarar upp mot skolornas och elevernas behov.
- Att organisationen i större utsträckning underlättar för, och även efterfrågar, att rektorer och lärare kopplar utvecklingen av undervisningen till aktuell forskning, beprövad erfarenhet och omvärldsbevakning i relation till de egna behoven på den aktuella skolan.
- Skapa en tydligare struktur för hur arbetet kommuniceras från klassrum till huvudman. Exempel är strukturerade forum för dialog mellan varje nivå i utbildningssystemet (lärare-reaktor-förvaltning-huvudman) med tydligt innehåll som fångar upp resultat och behov av stöd för ökad måluppfyllelse.

**Analys:** Genom att prioritera och besluta om få, ambitiösa och långsiktiga utvecklingsmål underlättas arbetet med att följa upp resultaten och sätta in mer precisa åtgärder utifrån identifierade behov. Det finns idag god tillgång till resultat och data, som kan användas som underlag till analys och utveckling. Det är inte genom ytterligare mätning och kontroll som utveckling sker, utan genom hur redan tillgängliga underlag används och omhändertas (såsom bedömningsunderlag åk 1 och nationella prov i åk 3, 6 och 9).

Lärare behöver under rektors ledning kritiskt granska sin egen praktik och skapa systematik kring att ta fram och analysera data som används för att utveckla undervisningen. För att göra det krävs en stödjande kultur i utbildningssystemet som är tydlig med att mätning av resultaten är ett medel för att utveckla verksamheten, och inte för att kontrollera nivåerna under.

Utvecklingsorganisationen behöver vara väl synkroniserad med arbetet på skolan så att utvecklingsinsatser blir så precisa som möjligt och svarar upp mot identifierade utvecklingsbehov. Tydlig utvecklingsorganisation både lokalt på skolan och på övergripande nivå, med klara roller och ansvar, ökar möjligheterna sätta in åtgärder där de behövs som mest.

Förutom dokumentation, behöver kvalitetsarbetet kommuniceras genom dialog. Dialogen är en förutsättning för att få förståelse för verksamheternas behov och för att alla nivåer i utbildningssystemet ska kunna stödja och ta sitt ansvar utifrån resultaten.

## 7.3 Ökad likvärdighet mellan skolor

*För att alla elever ska få tillgång till undervisning av hög kvalitet och kompensera för elevers olika förutsättningar, krävs både en struktur och en kultur som stödjer och skapar förutsättningar för arbetet. Det handlar bland annat om resursfördelning och att förstärka alla elevers möjlighet att nyttja det fria skolvalet.*

### **Strategi: Nyanlända elever på fler skolor**

I dag går nyanlända elever i Göteborg oftast på skolor med många andra nyanlända elever. Som elevgrupp motsvarar de nyanlända ungefär sex procent av det totala antalet Göteborgselever på kommunala skolor i Göteborg. Staden har tagit fram ”handlingslinjer för att främja jämnare fördelning av elever i behov av särskilt språkstöd”. I korthet innebär handlingslinjerna: att tillämpa likvärdiga förfaranden när skolplaceringar av nyanlända görs, att vägleda vårdnadshavarna i valet av skola, att i skolor med få nyanlända skapa utrymme för att ta emot fler elever, och vid tillsättningen av dessa platser prioriteras nyanlända elever. Vidare innebär de att utveckla samverkan med fristående skolor, och att tillämpa en prioritetsordning som innebär att när elever önskar plats i en grundskola och samtligas önskan inte kan tillgodoseas, ska nyanlända elever ges företräde om den sökta skolan har en låg andel nyanlända elever.

När det gäller jämnare fördelning av nyanlända bedömer stadsledningskontoret i uppföljningsrapport 2 (UR 2, 2016) att utvecklingen går åt rätt håll, även om det går långsamt. Hälften av stadsdelarna har en enhet där första delen av mottagandet sker, en så kallad välkomst eller introduktionsenhet. I de andra stadsdelarna placeras eleven direkt i en skola och mottagandet inleds där. I alla stadsdelar finns tillgång till förberedelseklasser. I syfte att få nyanlända elever på fler skolor har nya förberedelseklasser företrädesvis inrättats vid skolor som tidigare hade få nyanlända. Alla stadsdelsförvaltningar har också genomfört kartläggningar av tillgängliga skolplatser. Det har visat sig att skolor med få nyanlända ofta uppges vara fullbelagda.

### **Förslag insatser:**

- Framtagna handlingslinjer behöver utvecklas, implementeras och följas upp.
- Utredda alternativet att nya skolor för de äldre eleverna etableras vid knutpunkter för lokaltrafiken, dit ungdomar från flera bostadsområden kan resa.

**Analys:** Även om fördelningen blivit jämnare så är den fortfarande ojämn och fler insatser behöver prövas. Arbetet med att utveckla, implementera och följa upp framtagna handlingslinjer behöver fortsätta. Det handlar både om att bygga upp kapacitet på alla skolor att kunna ta emot nyanlända och arbeta med att motivera elever att välja skolor i andra stadsdelar.

Förslag på andra insatser är att utreda möjligheten att etablera skolor för de

senare skolåren vid knutpunkter för lokaltrafiken, dit ungdomar från flera bostadsområden kan resa. Omvärldsbevakning visar att andra kommuner, till exempel Nyköping och Malmö, provar det alternativet och det finns anledning att följa utvecklingen av det arbetet.

### **Strategi: Minska skolvalets påverkan på skelsegregation**

Det fria skolvalet innebär att alla elever, i mån av plats, har rätt att välja vilken skola de vill gå på. Studier visar att socioekonomiskt starka grupper framför allt utnyttjar skolvalet. Stadsdelen och skolorna där eleven bor vägleder idag på olika sätt vårdnadshavare och elever i valet av skola. I handlingslinjerna för jämnare fördelning av elever i behov av särskilt språkstöd, tas det upp hur nyanländas möjlighet att välja skola ska kunna förstärkas.

#### **Förslag insatser:**

- Att huvudmannen fortsätter utveckla informationen till elever och vårdnadshavare för att skapa mer likvärdiga förutsättningar att göra ett medvetet val av skola.
- Stärka beredskapen att agera efter eventuella beslut som följer Skolkommissionen och Skolkostnadsutredningen kommande förslag.

**Analys:** Studier visar att skelsegregationen ökat markant de senaste åren, vilket kräver åtgärder för att vända den utvecklingen.

Skolutredningen kan inte i forskning eller omvärldsbevakning se något som tydligt stödjer att obligatoriskt skolval minskar skelsegregationen. OECD pekar dock på behovet av att det fria skolvalet kompletteras med regler så att likvärdigheten förbättras. Skolkommissionen avser att i sin slutrapport återkomma med konkreta förslag till åtgärder för att motverka skelsegregation. I sitt delbetänkande överväger Skolkommissionen följande åtgärder:

- Bestämmelser om att huvudman och rektor ska verka för skolor och klasser har en så bred social sammansättning av elever som möjligt. För det andra anser Skolkommissionen också
- Översyn av principen för val av skola
- Obligatoriskt skolval kombinerat med allsidig information
- Översyn av regelverk för placering vid skolenhet, t ex kötid vid urval till fristående skolor.

Dessutom har Skolkostnadsutredningen i uppdrag att överväga om kommunen där skolan ligger, lägeskommunen, ska ansvara för administration av köer och antagning även för fristående skolor. Skolutredningen rekommenderar att invänta och bevakar förslagen från Skolkommissionen och Skolkostnadsutredningen. Tills eventuellt nya beslut kommer i frågan rekommenderar skolutredningen att huvudmannen fortsätter utveckla informationen till elever och vårdnadshavare för att skapa mer likvärdiga förutsättningar för att göra medvetna val av skola.



---

**Strategi: Resursfördela för ökad likvärdighet**

Den kartläggning som gjorts inom ramen för utredning av resursfördelningen (se bilaga) ger en relativt samstämmig bild av nämndernas resursfördelning till skolområdet, däremot finns det skillnader i fördelningen till skolorna. Det kan sammanfattas i följande punkter:

- Samtliga SDN tillämpar en kombination av prestationsersättning och anslag/”fria nyttigheter” vid fördelningen till skolorna – men det är skillnader mellan nämnderna i vad som ryms i prestationsersättningen
- Nio SDN har ett socioekonomiskt inslag i fördelningen till grundskolorna, fyra även till fritidshemmen – men det är skillnader i vilka kriterier som används och nivån på den sociala viktningen
- Fem SDN tar även hänsyn till annat än socioekonomiska skillnader, t ex har tre SDN tillägg för ”småskalig verksamhet”
- Åtta SDN ger dessutom extra resurser för särskilt stöd
- Det finns stora skillnader när det gäller indelning och viktning av årskurser

**Förslag insatser:**

- Att vid en överföring av skolverksamheten till en central nämnd förstärka resursfördelningen genom en statistisk fördelningsmodell med en grundpeng och ett socioekonomiskt tilläggsbelopp grundat på individdata.

**Analys:** Utredningen bedömer att det kommer att vara nödvändigt med övergångsregler för att dämpa effekterna av stora förändringar för enskilda skolor (såväl fristående som kommunala skolor) vid en förändrad resursfördelning enligt utredningens förslag.

**Rekommendationer inför bildandet av en central nämnd:**

Utredningens slutsatser bygger på underlag från forskning, omvärldsbevakning och studier/analys av den egna organisationen. Fokus ligger på att identifiera vad i styrning och ledning som gynnar elevers lärande, och i vilken mån organisationsformen har betydelse och skapar förutsättningar för en sådan styrning och ledning. Eftersom det ursprungliga utredningsuppdraget ändrats, och numera avgränsats till alternativet att ansvaret för grundskolan (F-9), grundsärskolan och fritidshem, överförs från stadsdelsnämnderna till central nämnd, är frågan om övergripande organisation redan klargjord av politiken. Det finns emellertid ett antal frågor som den nya nämnden och förvaltningen behöver beakta, vad gäller huvudmannens organisation, och styrning och ledning inom denna, för att förstärkningsområdena skall få genomslag.

Inom styrning och ledning vill utredningen betona den nya nämndens och förvaltningens fokus på huvuduppdraget. Huvudmannen behöver stärka kapaciteten att ta emot statens uppdrag, vilket kräver att alla nivåer har fokus på de nationella målen. Det krävs en tydlighet i uppdrag, roller och ansvar. Alla nivåer bör – utifrån sin roll i kedjan – ta ansvar för att möjliggöra att rektorer och lärare utvecklar undervisningens kvalitet.

Skickliga lärare med hög kvalitet på undervisningen är avgörande för elevernas lärande. För att utveckla undervisningens kvalitet behöver organisationen utveckla former för ett kollegialt lärande och en samarbetskultur på alla nivåer, baserat på forskning, beprövad erfarenhet och omvärldsbevakning. Organisationen behöver säkra rektors förutsättningar för ett pedagogiskt ledarskap, liksom ett systematiskt kvalitetsarbete där uppföljningen har ett större fokus på mätning som stöd för utveckling än för kontroll. Detta kräver tillit och förtroende mellan de olika nivåerna och rollerna i styrkedjan. Styrkedjan behöver präglas av att alla nivåer strävar efter att skapa bästa möjliga förutsättningar (utifrån sin roll) för att stödja rektor och lärare att utveckla undervisningen. En stödkedja, likväl som en styrkedja.

## **8. Identifierade frågor som berörs om ansvaret och resurserna lyfts från stadsdelsnämnderna**

Kapitel 8 identifierar ett antal frågor som berörs om ansvaret och resurserna lyfts från stadsdelsnämnderna, samt samverkan som sker mellan verksamheter kring elevernas situation.

### **8.1 SKL kartläggning organisering**

Organisering av skolan sker på olika sätt i olika kommuner. SKL har under 2016 gjort en kartläggning av hur kommunerna organiserar sig i nämnder kring skolan (Förskola - Grundskola - Gymnasieskola - Vuxenutbildning). I kartläggningen kan SKL identifiera fem olika sätt att organisera sig:

1. Samlad nämnd - skolformerna för barn och unga är samlade inom samma nämnd (161 kommuner).
2. Separerade nämnder - skolformerna för barn och unga är uppdelade mellan två eller fler nämnder (69 kommuner).
3. Utskott under kommunstyrelsen - skolformerna för barn och unga saknar nämnd och hanteras som utskott under KS (42 kommuner)
4. Stornämnd - skolformerna för barn och unga saknar nämnd utan ingår i en stornämnd med i stort sätt samtliga ”mjuka” verksamheter (7 kommuner)
5. Andra lösningar - samlad och separat nämnd samtidigt, beredning under KF, endast KS (11 kommuner)

Ser man till de 30 största städerna så ligger skolan i samlad nämnd i 17 av städerna och i separerad nämnd i 13. Alla tre storstäderna har någon form av separerade nämnder.

Kartläggningen visar också att beställar- och utförarmodellen som många kommuner använde sig av tidigare är på utgående och ersatts av en mer traditionell linjeorganisation. Även stadsdelsorganisationen är på utgående, då endast Stockholm och Göteborg har kvar den modellen från 2017.

Av SKL:s data går det inte se några samband mellan skolans politiska organisation och dess resursförbrukning och det går heller inte att se några tydliga samband mellan skolans politiska organisation och elevernas skolresultat.

## 8.2 Berörda verksamheter och funktioner

Det blir den nya nämndens uppgift att tillsammans med förvaltningsledningen och verksamheten planera för en ny organisation och utveckla processer för styrning, ledning, utveckling och uppföljning av verksamheten som gynnar elevers lärande.

De medskick skolutredningen vill betona med fokus på ovanstående inför bildandet av en central skolnämnd och skolförvaltning finns utförligt beskrivna under kapitel 7. Förstärkningsområden för att öka likvärdigheten mellan skolor och för att öka elevernas lärande och kunskapsresultat.

Skolutredningen har därutöver identifierat ett antal frågor, verksamheter och funktioner som berörs vid en omorganisation av grundskola, fritidshem och grundsärskolan till en central nämnd och förvaltning, och rekommenderar att dessa områden bereds, och i vissa fall, utreds ytterligare inför en sådan förändring. Under en sådan utredning kan även nya frågor tillkomma. Inom ramen för den här utredningen tas inget ställningstagande om hantering eller placering av de nämnda verksamheterna eller funktionerna. Det blir aktuellt först i ett eventuellt fortsatt berednings- och genomförandearbete.

### Områden som behöver utredas/beredas ytterligare:

#### **SDN (inklusive befolkningsansvaret)**

Stora delar av den kommunala organisationen kommer att påverkas om ansvaret för skolan lyfts från stadsdelarna. Om ansvaret för skolan lyfts från stadsdelarna rekommenderar skolutredningen att följande delar av befolkningsansvaret, som åligger hemkommunen, läggs under den nya nämndens ansvar: prövning av mottagande i grundsärskolan, skolpliktsbevakning samt att varje elev får tillgång till den skolform de har rätt till. Fördelning av bidrag till fristående skolor och andra kommuner har tagits upp inom ramen för utredning av resursfördelning.

#### **Personalfrågor**

I samband med en omorganisation kommer ett stort antal chefer och medarbetare att organisatoriskt byta förvaltning, från stadsdelsförvaltning till grundskolans förvaltning. Det gäller, förutom anställda på förvaltningsnivå som ingår i utbildningssektorn, även anställda inom HR, ekonomi och Utveckling. Frågor om

---

tjänsteställningar och eventuell övertalighet behöver omhändertas och hanteras inom ramen för genomförandeplanen.

**Facklig samverkan**

I samband med en omorganisation behöver en tydlig process för tidig och fördjupad dialog i facklig partssamverkan ske för att säkra goda samverkansstrukturer i en ny organisation.

**Stadsgemensamma området, utbildningsförvaltningen**

Organisatoriska tillhörigheten för verksamheterna inom det stadsgemensamma området, Center för skolutveckling, Språkcentrum och Vägledningscentrum, behöver utredas.

**Stadsledningskontoret**

SLKs uppdrag som påverkas av förändringen. Behöver utredas.

**Måltid**

Stadsdelarnas måltidsorganisation för skolan skiljer sig åt. Behöver utredas.

**Service (städ och fastighet)**

Stadsdelarnas organisation för städ- och fastighetservice på skolorna skiljer sig åt. Behöver utredas.

**Kulturskolan**

Kulturskolan har i stor utsträckning sin verksamhet förlagd till skolorna. Kulturskolans organisatoriska tillhörighet behöver utredas.

**Områden som behöver klargöras/ ses över:****Processägarskap**

För varje mål utser kommunstyrelsen en nämnd eller styrelse till så kallad processägare med befogenhet att samla berörda nämnder och styrelser i arbetet med måluppfyllelse. Processägaren har en samordnande, uppföljande och ledande roll i arbetet för att nå målet men kan aldrig ta över ansvaret för respektive nämnd eller styrelses budgetarbete. Under 2016 är SDN Norra Hisingen och Utbildningsnämnden tillsammans processägare för målet ”Skolan ska i ökad omfattning kompensera för elevers olika förutsättningar på såväl elevnivå som skolnivå” inom området förskola och skola.

**Resursnämndsuppdrag**

Ansvaret för Skolbibliotekscentralen (Askim-Frölunda-Högsbo), som även involverar annan sektor än sektor utbildning, behöver ses över.

Även ansvaret för verksamheterna Döv- och hörsel (Västra Göteborg), Sjukhusundervisning (Örgryte-Härlanda) och Svenska Balettskolan (Norra Hisingen) behöver klargöras.

**Kulturförvaltningen**

Samarbete mellan Kulturförvaltningen och stadsdelarna som berör skolan behöver klargöras.

**Jämlikt Göteborg**

Samverkan kring roller ansvar och frågors tillhörighet inom fokusområde 2 ”Ge barn fortsatt goda förutsättningar genom skolåren (6-18 år)” behöver klargöras.

**Öppen fritidsverksamhet**

Enligt uppgifter från 2015 finns det 17 öppna fritidsverksamheter (fritidsklubbar) i staden varav en i enskild regi. Vid eventuell centralisering av fritidsverksamheten behöver frågan kartläggas ytterligare för att få en fördjupad bild om ansvar och ersättning till verksamheten, då det idag ser olika ut.

**Grundsärskola**

Idag finns fem mottagningsteam i staden. En omorganisation kräver en översyn av mottagningsteamens ansvar och organisation.

**Insynsenhet**

Den organisatoriska tillhörigheten för insynsenhet Centrum, med ansvar för insyn av fristående verksamhet och samordning nyanlända, behöver ses över.

**Lokaler**

Roll- och ansvarsfördelning mellan LS, LF, stadsdelar och central nämnd vad gäller försörjning och underhåll av skollokaler behöver klargöras.

**Samverkan och representation inom:**

- Göteborgsregionens kommunförbund (GR)
- Samarbete VGR Barn och Unga
- Göteborgs universitet
- Internationella kontakter
- Samordning nyanlända

**Digitalisering**

Digitaliseringen innebär nya möjligheter i arbetet med att utveckla undervisningens kvalitet och för att öka elevernas lärande. Rektorer är viktiga förändringsledare i detta arbete, men den kompetens som krävs finns även utanför skolans värld. För att digitaliseringen ska kunna bidra till önskvärd utveckling krävs både verksamhetskompetens, teknisk kompetens och omvärldsbevakning. Därför blir det viktigt att i den nya organisationen tydliggöra ansvar och roller mellan de olika förvaltningarna som berörs. Den nya förvaltningen måste äga frågan om vad som är målet med den utveckling som sker, och sedan ingår KoM, SLK och Intraservice i stödkedjan för att förverkliga utvecklingen.

**Intraservice administrativa system**

Intraservice IT-ansvar för administrativa system omfattar systemansvar, systemförvaltning, nätverksadministration, telefoni och support. En

---

omorganisation kräver stora IT-förändringar i behörigheter och organisationstillhörighet.

## 8.3 Samverkansfaktorer

### Verksamheter som samverkar kring elevens situation

Alla barn har rätt till goda uppväxtvillkor och goda förutsättningar att lära genom skolorna. För att möjliggöra detta, samverkar stadens olika verksamheter med varandra. Samverkan mellan myndigheter och verksamheter när det gäller barn är också lagstadgat och regleras i socialtjänstlagen, hälso- och sjukvårdslagen och skollagen.

Flera stadsdelar har planer som beskriver struktur och innehåll för sektorsövergripande samverkan mellan IFO-FH, Kultur o Fritid och Utbildning, en del mer omfattande handlingsplaner och andra kring specifika områden som t ex närvaro och Skolfam. Riktlinjer för barnets och elevens övergångar mellan skolformer finns beskrivet i läroplanen, som också slår fast att barn och elever i särskilda behov ska prioriteras. Inom stadsdelarna finns planer som beskriver övergången mellan förskola – förskoleklass, planer som varierar i form och innehåll. Även för övergången mellan grundskola – gymnasium samt grundsärskola – gymnasiesärskola finns rutiner framtagna. Grundskolan finns också med i samverkan med Utbildningsförvaltningen inom ramen för Kommunala Aktivitetsansvaret (KAA), kring ungdomar som inte genomför eller fullföljt gymnasieskolan. Förutom planerna för övergångar finns flera andra exempel i stadsdelarna på samverkan mellan förskola och skola, t ex gemensamma delar i barn- och elevhälsoplaner, gemensamma utvecklingsområden etc.

Det finns många exempel på samverkan mellan skolan och verksamheter med annan huvudman, såsom NOSAM, SSPF, Västbus, Trygg i Göteborg, m fl. En del samverkansformer har under längre tid byggt upp en stark styrning, struktur och samsyn, medan andra samverkansformer har en svagare styrning och struktur. Samverkan mellan skola, socialtjänst, polis och fritid (SSPF) är ett exempel på väl fungerande samverkansform där en tydlig struktur, ledning och samsyn har byggts upp över tid.

Staden har också tagit fram en rapport innehållande ställningstaganden och rekommendationer med syfte att säkra att alla elever i Göteborgs stad får ett likvärdigt och rättsäkert stöd (se rapport ”Resursskolor och SU-grupper KS 2014-11-17”).

Inom ramen för Jämlikt Göteborg hanteras i första hand arbete kopplat till skolans mål i fokusområde 2. Exempel på arbete inom fokusområdet är att främja närvaron i skolan och hur kultur och fritid tillgängliggörs för alla barn. Därutöver finns många exempel på olika lokala samverkansprojekt mellan skola och andra verksamheter som har sitt ursprung i Jämlikt Göteborg. Inom arbetet med Jämlikt Gbg sker planering och insatser både i en central samverkansorganisation och i samverkan lokalt ute i stadsdelarna. Beslut om insats som tas centralt ställer stora

---

krav på förankring och implementering för att få genomslag i skolornas verksamheter och matcha de lokala behoven.

Vid omorganisation av skolan är det viktigt att säkra den lokala samverkan, både mellan sektorer och med andra huvudmän, inte minst utifrån att kunna ge alla barn goda uppväxtvillkor och säkra rätten till stöd för barn i behov av särskilt stöd. Omvärldsbevakningen visar att samverkan som bygger på relationer och inte funktion löper risk att rasera vid personal- och/eller organisationsförändringar om det brister i struktur och ledning. Därför är det av stor vikt att värna om fungerande samverkansstrukturer och vid behov utveckla struktur och ledning inom områden där den är otydlig.

Om skolan ansvar lyfts från stadsdelarna är det betydelsefullt att den nya skolorganisationen synkroniseras med hur stadens övriga verksamheter är organiserad i stadsdelarna, för att på så vis underlätta styrning och struktur i samverkan.

En fungerande övergång är betydelsefull, särskilt för barn och elever i behov av särskilt stöd. Förutsättningarna för att ge alla barn och elever likvärdiga övergångar utifrån läroplanens riktlinjer har försvårats på grund av att barn och elever i allt större utsträckning kommer från, och går till, olika förskolor och skolor, både fristående och kommunala. Därför finns det behov av både övergripande riktlinjer och lokala handlingsplaner.

För att fungerande samverkansformer inte ska riskera slås sönder vid omorganisation, krävs att struktur, styrning och samsyn säkras. Inom varje samverkansområde krävs tydlighet i ansvar, roller och forum för möten. På så vis ökar chanserna att de omhändertas och kan tas med in i en ny organisation. Därför rekommenderar utredningen att ett sådant arbete föregår en omorganisation. Ett bra stöd och utgångspunkt i arbetet är Socialstyrelsens vägledning *Samverka för barns bästa*.

### **Samverkan som bör säkras vid omorganisation.**

Samverkansområdena har identifierats inom ramen av utredningens intervjuer och workshops med verksamheterna och kan behöva kompletteras vid en fördjupad kartläggning. Struktur, ledning och samsyn inom respektive område ses över och utvecklas vid behov.

- Förskola – skola. Rutiner och arbetsformer vid övergångar mellan förskola och förskoleklass. Exempel på insatser är att ta fram riktlinjer för övergångar på en övergripande nivå och lokala handlingsplaner för övergångar på lokal nivå, som t ex innehåller tidsplan och vem som ansvarar för att information och dokumentation ska överföras respektive tas emot.
- Förskola – skola. Verksamhetsmässig och pedagogisk samverkan, t ex gemensamma barn- och elevhälsoplaner, gemensamma utvecklingsområden i barn- och ungdomsplaner etc.

- 
- Grundskola – UBF. Rutiner för övergångar grundskola och gymnasium samt grundsärskola och gymnasiesärskola.
  - Samverkan grundskola – UBF. Elever som inte fullföljt gymnasieutbildning (Kommunalt Aktivitetsansvar). Grundskolan finns idag med som medlem i samordningsgruppen.
  - IFO/FH – grundskola. Samverkan för ökad närvaro i skolan, social oro och bristande omsorg, elever med placering utanför hemmet (t ex Skolfam), elever med funktionshinder, LSS etc.
  - Kultur och fritid – grundskola. Närvaro i skolan, kulturaktiviteter, Kulturskola, samutnyttjande av lokaler.
  - Social resursförvaltning – grundskola. Drogförebyggande arbete, Våld i nära relationer, Radikaliseringsarbete, Sexuell hälsa
  - Samverkan mellan grundskola och verksamheter med annan huvudman än staden, såsom polisen och VGR. Exempel på samverkansforum är SSPF, NOSAM, Västbus och Trygg i Göteborg etc.
  - Arbete och samverkan kring elever med placering i särskild undervisningsgrupp. Följa upp att alla elever med placering i särskild undervisningsgrupp får ett rättsäkert och likvärdigt stöd. Staden har tagit fram en plan med ställningstaganden och rekommendationer och exempel på insats är att den implementeras fullt ut och följs upp (se rapport ”Resursskolor och SU-grupper KS 2014-11-17”).
  - Öppen fritidshemsverksamhet i annan regi. Frågan behöver kartläggas ytterligare för att få en fördjupad bild.
  - Utveckla vårdnadshavares delaktighet när det gäller att stödja barnets/elevens lärande och kunskapsutveckling.



---

## Bilagor och referenser

### Bilaga 1: Referenser

Cambridge Primary Review (Organization), et al. (2010): *The Cambridge Primary Review research surveys*. London ; New York, Routledge.

Fullan, M. (2008): *The Six Secrets of Change. What the Best Leaders Do to Help Their Organizations Survive and Thrive*. San Fransisco: Jossey-Bass

Hattie, J. (2009): *Visible Learning. A synthesis of over 800 meta-analyses relating to achievement*. New York: Routledge.

Harris, A. (2010): *Improving schools in Challenging Contexts*. Sid 693-706 i Hargreaves, A. et al. (eds.) (2010). *Second international handbook of educational change*. Dordrecht ; London, Springer.

Höög J. & Johansson O. (red) (2010): *Struktur, kultur, ledarskap*, kap. 4 Ärlestig H, Lund, Studentlitteratur.

Johnson, J. & Perez, L. & Uline, C. (2013): *Teaching Practices from America's Best Urban Schools*. Routledge

Levin, B. (2008): *How to change 5000 schools: a practical and positive approach for leading change at every level*. Cambridge, Mass.: Harvard Education Press.

Hargreaves, A. & Fullan, M. (2012): *Professional capital: transforming teaching in every school*. New York, Routledge.

Jarl, M. (2013): *Om rektors pedagogiska ledarskap i ljuset av skolans managementreformer*. Pedagogisk Forskning i Sverige årg 18 nr 3-4 2013 issn 1401-6788

Malmberg, B. (2013): *Den svenska skolans nya geografi*. Stockholms Universitet

Potter, D., et al. (2002): *School Improvement for Schools Facing Challenging Circumstances: A review of research and practice*. *School Leadership & Management* 22(3): 243-256.

Rydellius, Fischbein, Lahtinen, Lundin, von Essen, (2011): Hämtat 2 december 2016 från: <http://www.svd.se/extra-stod-bor-sattas-in-tidigare>

Sahlberg, P. (2012): *Lärdomar från den finska skolan*, Studentlitteratur

Senge, P. (1995): *Den femte disciplinen. Den lärande organisationens konst*, Thomson Fakta

---

Siverbo, S. & Åkesson, J. (2009): CIO Sweden 4, sommaren 2009, s 32-35

Skolverket, (2016): *Hur kan kollegialt lärande bidra till elevers kunskapsutveckling?* Hämtat 1 juni 2016 från: <http://www.skolverket.se/skolutveckling/forskning/amnen-omraden/no-amnen/tema-naturvetenskap/kollegialt-larande-1.168797>

Skolverket, (2016): *I Finland ges mycket stöttidigt, genast och till många.* Hämtat 2 december från: <http://www.skolverket.se/skolutveckling/forskning/amnen-omraden/specialpedagogik/undervisning/i-finland-ges-mycket-stod-tidigt-genast-och-till-manga-1.230230>

Svedberg, L. (2016): *Pedagogiskt ledarskap och pedagogisk ledning*, Studentlitteratur

Timperley, H. (2015): *Det professionella lärandets inneboende kraft*. Studentlitteratur

Tjernberg, C. (2013): *Framgångsfaktorer i läs- och skrivlärande*. Avhandling Stockholms universitet.

Törnsén, M. & Ärlestig, H. (2013). Pedagogiskt ledarskap – en modell för styrning och ledning av vardagens processer i relation till mål och resultat. I Höög, J. och Johansson, O. (Red.), *Struktur Kultur Ledarskap Fortsatta studier av framgångsrika skolor*. Studentlitteratur

## Rapporter

Blossing, B. & Widigson, M. (2014): *Huvudrapport: Kartläggning av stadens utvecklingsorganisationer inom utbildningsområdet, fas 2*. Utbildningsnämnden Göteborgs stad (dnr 0468/14).

Gustafsson, J. & Sörlin, S. & Vlachos, J. (2016): *Policyidéer för Svensk skola*, SNS Förlag

Gustafsson, J. & Lind, P. & Mellander, E. & Myrberg, M. (2014): *Lära för livet? Om skolans och arbetslivets avtryck i vuxnas färdigheter*. SNS Förlag

Göteborg Stad (2014): *Skillnader i livsvillkor och hälsa i Göteborg 2014*. Hämtad 7 juli 2016 från: <http://goteborg.se/wps/wcm/connect/34c40e2c-2fea-4867-954a-4a6f022fe505/Skillnader-i-livsvillkor-och-h%C3%A4lsa-2014-Huvudrapport1.pdf?MOD=AJPERES>

Johansson, O. (2015). *Rektorns roll i styrkedjan: SOU 2015:22*.

Kastberg, G. (2015): *Ändamålsenlig organisering*. Förvaltningshögskolans rapporter nr 135

---

London Councils (2015): *Lessons from London- Insights on improving schools*. Hämtad 7 juli 2016 från: <http://www.londoncouncils.gov.uk/our-key-themes/children-and-young-people/education-and-school-places/lessons-london>

Maine Department of Education (2012): *Education Evolving. Maine's Plan for Putting Learners First*. Hämtad 7 juli, 2016 från: [http://www.maine.gov/doe/plan/strategic\\_plan\\_web\\_final.pdf](http://www.maine.gov/doe/plan/strategic_plan_web_final.pdf)

McKinsey & Company (2007): *How the world's best performing schools come out on top*

McKinsey & Company (2010): *How the world's most improved school systems keep getting better*.

Nihlfors, E. (2016): *Rekommendationer och erfarenheter från Huvudmännens expertråd för skolutveckling*

Nihlfors, E. & Johansson, O. (2013): *Rektor – en stark länk i styrningen av skolan*. SNS Förlag

OECD (2010): *Ontario, Canada: Reform to Support High Achievement in a Diverse Context*. <https://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/46580959.pdf>

Siverbo, S. (2016): *Att hantera omfattande styrning*. KFi-rapport nr 134

SKL (2009): *ANALYS Öppna jämförelser, Konsten att nå resultat – erfarenheter från framgångsrika skolkommuner*

Skolinspektionen (2012): *Från huvudman till klassrum – en tät styrkedja viktig för förbättrade kunskapsresultat*

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

Skolkommissionens delbetänkande (2016): *Samling för skolan. Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet, Delbetänkande av 2015 års skolkommission, SOU 2016:38*

Skolverket (2009): *Vad påverkar resultaten i svensk grundskola: kunskapsöversikt om betydelsen av olika faktorer*. Stockholm, Skolverket.

Skolverket (2012). *Likvärdig utbildning i svensk grundskola?* Stockholm, Skolverket.

Törnsén, M. (2014): *Rektor, elevhälsan och elevers lärande och utveckling*. Skolverket

Utbildningsdepartementet (2001): *Lärande ledare, skriftserie rapport 4*

## **Bilaga 2: Intervjuer, möten och workshops**

Inom ramen för utredningen har ett antal intervjuer, möten och workshops genomförts för att bredda kunskapsbasen. Förutom arbete i de referensgrupper som redan från start funnits kopplade till utredningen; den politiska, den fackliga och den blandade sektorschefs- och områdeschefsgruppen, har en mängd workshops och intervjuer genomförts i befintliga lednings-, rektors- och stadenövergripande grupperingar. Under våren 2016 tillkom även en referensgrupp med rektorer från samtliga stadsdelsförvaltningar.

**Verksamheter:** Workshops har vid olika tillfällen genomförts i de befintliga sektorschefsgrupperna för sektor utbildning, sektor Kultur- och fritid, sektor individ- och familjeomsorg och funktionshinder, ekonomicheferna, HR-cheferna, Utvecklingscheferna, Förvaltningscontrollergruppen, Direktörerna inom Valfärd och utbildning, förvaltningsledningen för Social resursförvaltning och förvaltningsledningen för Utbildningsförvaltningen.

Utredningen har även anordnat en särskild workshop kring styrning och ledning med representation från stadsjuristen och ledningsstaben på SLK och skolledare på olika chefsnivåer.

Möte med rektorsgrupper i Askim-Frölunda-Högsbo och Östra Göteborg

**Fackliga organisationer:** Utredningen har haft möten med förbundsordförande för Skolledarförbundet, ordförande för Lärarförbundet Skolledare Göteborg och ordförande för Lärarförbundet.

**Politik:** Muntlig information och dialog med politiska företrädare har, förutom i den politiska referensgruppen, även skett genom information i samtliga stadsdelsnämnder och riktade möten för stadsdelsnämnderna och Presidierna för utbildningsutskotten i stadsdelarna.

Information har även hållits i Göteborgs stads funktionshinderråd vid två olika tillfällen.

**Omvärldsbevakning och forskning:** Följande forskare har intervjuats inom ramen för utredningen: Elisabeth Nihlfors, professor Uppsala universitet och ordförande i Huvudmännens expertråd för skolutveckling, Jan-Erik Gustavsson, professor Göteborgs universitet, och ordförande i Skolkommissionen, Sven Siverbo, professor, Högskolan i väst, som bland annat studerat styrningen i Göteborgs stad, samt Gustaf Kastberg, docent, Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet, som är en av författarna till SDN-utvärderingen.

Skolutredningen har vid flera tillfällen haft möten med Malmö och Stockholms stad och träffat grundskoledirektörerna och andra företrädare från förvaltningen. Även föregående grundskoledirektör för Stockholms stad har intervjuats.

Möte med Peter Ekborg, avdelningschef /biträdande generaldirektör, och Hans Larsson, enhetschef, Skolinspektionen

Intervju Daniel Berr, SKL

Utredningen genomförde under hösten 2016 en studieresa till Ontario, Kanada, tillsammans med företrädare för utbildningsförvaltningen, som sedan tidigare har ett utbyte med provinsen. I Ontario mötte utredningen representanter från Ministerienivån, Distriktsnivån och skolnivån, och besökte flera skolor för att se hur strategierna omsattes i praktiken. Representanter från Ontarios skolförvaltning besökte sedan Göteborg, då skolutredningen och sektor utbildning bjöd in till seminarier riktat till företrädare för de politiska partierna som finns representerade i Kommunfullmäktige, de fackförbund som finns representerade i skolutredningens fackliga referensgrupp, samt ett stort seminarium riktat till skolledare inom samtliga stadsdelsförvaltningar.

---

## **Bilaga 3 Omvärldsbevakning - Malmös och Stockholms skolorganisation**

### **Malmö**

#### **Utredning 2012**

2012-01-11 uppdrar kommunstyrelsen i Malmö åt stadskontoret att utreda Malmö stads skolorganisation. Uppdraget omfattade såväl förskolan, grundskolan som gymnasieskola/ kommunal vuxenutbildning. Utredningens fokus var riktat mot den politiska organisationen samt den övergripande förvaltningsstrukturen. Utgångspunkten var att förskolan och grundskolan låg under de då tio stadsdelsfullmäktiges utföransvar. Gymnasium och vuxenutbildning sorterade under en särskild facknämnd. Bakgrunden till uppdraget uppgavs huvudsakligen bestå av två faktorer. Dels Skolinspektionens beslut och tillsynsrapport om Malmös skolor i november 2011, dels den nya Skollagen 2010:800. Beträffande Skolinspektionens kritik riktades den mot fyra områden: måluppfyllelse, lärandemiljö, ledning och styrning samt likvärdig tillgång till utbildning. Bl.a. kritiserades kommunen för att man saknade en tydlig ansvarsfördelning mellan nämnder, förvaltning och verksamheter. Man menade att huvudmannen därmed inte tagit sitt ansvar för att skapa förutsättningar för elevers möjligheter att nå målen samt att därigenom skapa en likvärdighet.

#### **Malmös organisation innan centralisering**

Precis som i Göteborg idag, låg uppgiften att bedriva grundskola, förskoleklass, förskola och fritidshem på Malmös tio stadsdelsfullmäktigen. Gymnasieskola och vuxenutbildning låg under utbildningsnämnden. För att garantera en helhetssyn, likvärdighet och för att stödja förvaltningarna i långsiktiga planerings- och utvecklingsfrågor fanns det från 2008 en för ändamålet särskild beredning till kommunstyrelsen, den s.k. barn och ungdomsberedningen. (BoU). Denna beredning ansvarade även från 2010 för beredning av IOF-frågor inom barn- och ungdomsområdet.

Inom stadskontoret låg avdelningen för barn och ungdom, som förutom ärendeberedning arbetade med uppföljning, kvalitetsfrågor och att bistå förvaltningarna med bland annat kompetensutvecklingsinsatser (FoU-Malmö utbildning). Närmast att jämföra med Göteborgs stadsledningskontors avdelning för utbildningsfrågor tillsammans med Center för skolutveckling.

Beträffande stadsdelarna var mycket av stadens styrprinciper att jämföra med Göteborgs innan sammanslagningen 2011. Varje stadsdel hade stor frihet att organisera sitt arbete på eget sätt, vilket försvårade samordningen och därigenom likvärdigheten i staden. Som exempel kan nämnas att stödfunktioner fanns att tillgå i olika utsträckning beroende på stadsdel och principerna för resursfördelning varierade. Ledningsorganisationen varierade, där såväl ett som två led mellan förvaltningschef och rektor förekom.

Vad avser ekonomistyrningen var fullmäktiges tilldelning en rambudget inom vilken stadsdelsfullmäktige i sin tur hade att fatta beslut om fördelning till respektive verksamhet.

**Beslutet**

Den 25 oktober 2012 beslutade Malmö Kommunfullmäktige att godkänna införandet av en ny skolorganisation fr.o.m. 1 juli 2013. Beslutet innebar att ansvaret för att bedriva utbildning organiserades i tre facknämnder, förskolenämnd, grundskolenämnd samt gymnasie- och vuxenutbildningsnämnd. Ett brett remissförfarande hade föregått beslutet. Aspekter som framkom var att man såg positivt på möjligheten att åstadkomma en större likvärdighet, att möjligheterna till samordning av processer över staden ökade och man såg en mer enhetlig och tydligare styrning av skolan. En oro uttrycktes över hur pågående projekt, satsningar och samverkansformer skulle komma att påverkas. Flera pekade på att avståndet mellan den beslutande och den utförande instansen ökar. Den grundläggande utmaningen för den föreslagna organisationen var enligt de flesta remissinstanser hur samverkan över verksamhetsgränserna skulle säkerställas.

Som en följd av detta beslut beslöt Kommunfullmäktige 22 november samma år att inrätta fem stadsområden i stället för de tidigare tio. Den kommande geografiska indelningen av grundskolan kom att följa stadsområdesorganisationens geografi, bl.a. för att möjliggöra strukturer för samverkan.

Kommunfullmäktige beslöt 24 november att avveckla de fem stadsområdesnämnderna och den nya organisationen träder i kraft 1 maj 2017.

**Grundskolans nya organisation**

Det beslut som fattades innebar bl.a. att en grundskolenämnd inrättades enligt utredningens förslag. Nämnden har ett utföransvar för den kommunala grundskoleverksamheten (inklusive förskoleklass och fritidshem) och grundsärskolan. Ansvaret omfattar även elevhälsa, modersmålsundervisning samt insatser för elever i behov av särskilt stöd.

I Malmö finns cirka 70 kommunala och 25 fristående grundskolor. I de kommunala grundskolorna (förskoleklass, grundskola och grundsärskola) går ca 28 800 elever och i de fristående grundskolorna ca 5000 elever. Drygt 14 000 elever är inskrivna i kommunala fritidshem. I grundskoleförvaltningen arbetar ca 5 200 personer.

Förvaltningen leds av en grundskoledirektör och verksamheten är indelad i sex skolområden. Fem geografiska som korrelerar med de nya stadsområdena, samt ett sjätte skolområde för specialskolor, modersmålsenhet och en samordnings- och utvecklingsenhet för elevhälsan. Respektive skolområde leds av en utbildningschef till vilken rektor är direkt rapporteringsskyldig. Detta kan jämföras med Göteborgs två nivåer, sektorschef respektive områdeschef. Varje utbildningschef har ca 10-15 rektorer inom sitt område.

Förvaltningens har sex avdelningar för att stödja verksamheten och bereda ärenden till nämnden. Avdelningarna är kommunikation, myndighet, kvalitet, utveckling (Pedagogisk Inspiration, PI), HR och ekonomi. Inom ekonomiavdelningen sorterar också enheten för lokalplanering, vilken har i

---

uppgift att direkt stödja verksamheten, i både ett operativt och strategiskt perspektiv, nämndens övergripande planering av lokaler. Myndighetsavdelningen innehåller bl.a. två skoljurister.

### **Malmö erfarenheter**

Malmö har ännu inte gjort någon egen utvärdering av effekterna av sin omorganisation. Ett antal intervjuer genomfördes därför på plats, dels september 2015 och även augusti 2016. De som intervjuats är Malmö huvudansvarig utredare, grundskoledirektören, en stadsområdesdirektör, kvalitetschefen och ekonomichefen för grundskoleförvaltningen, två utbildningschefer och två rektorer. Dessutom har intervjuerna kompletterats med skriftliga frågor till de fem IOF-cheferna i respektive stadsdelsområde. (Fyra av fem har inkommit med svar.)

Den sammanfattande bilden är att man från grundskolans sida är nöjd med de effekter man så här långt anser sig kunna se av omorganisationen. Detta gäller hela linjen från rektor och upp till förvaltningschef. Framför allt pekar man på faktorer som är att hänföra till skolans interna organisation, styrning och ledning. I samtliga intervjuer framkommer att man ser en kompetenshöjning och mer samlat fokus hos de politiker som nu ingår i den nya grundskolenämnden. Dessutom pekas det på styrkan i att det finns en personunion mellan presidiet och kommunstyrelsen.

Från rektorerna, men även från IOF-chefernas horisont, nämns en mer samordnad och tydligare styrning av skolan med betydligt färre mål och en närmare och stringentare uppföljning. Förvaltningen anses vara bättre rustad med en högre kompetens att stödja verksamheten och rektorerna i deras uppdrag. Detta bekräftas både av förvaltningsledning och av rektorer. Särskilt lyfter man fram den nya myndighetsavdelningen, avdelningen för kvalitet och den "lokalresurs" som stöttar organisationen i den löpande och strategiska lokalplaneringen.

De försämringar som lyfts fram är i huvudsak samverkan i olika former. Särskilt pekar man på förskolan där man tappat i samverkan, i huvudsak beroende på att båda verksamheterna fokuserat mycket på att skapa en ny central organisation och interna strukturer. I vissa fall menar man dock att kvaliteten i samverkan med förskolan varierade redan innan centraliseringen.

Viss förlust ser man också avseende samverkan med IOF. Organisatoriskt har grundskolenämnden kommunfullmäktiges uppdrag att vara initiativtagare till samverkan. En struktur för detta har också etablerats på såväl presidie-, förvaltningschefs- och utbildningschefs-nivå (jmf. Göteborgs sektorschefer/områdeschefer), vilket förutsätter att strukturen korrelerar med den geografiska områdesindelningen som nämns ovan. Det framgår såväl från intervjuer med utbildningscheferna, som inkomna redovisningar från IOF-cheferna, att funktionaliteten av detta samarbete varierar från stadsområde till stadsområde. En förklaring har bland annat varit att stadsområdena svarat upp olika på initierat samarbete. En IOF-chef uttrycker att svårigheten byggt på att det varit svårt att få till stånd möten på strategisk nivå. Vad man menar upphört är de spontana kontakterna i vardagen som möjliggjordes av att man "satt under samma



tak” och ingick i samma ledningsgrupp. Detta är man överens om från såväl skola som IOF.

Från IOF-håll uttrycks också större svårigheter till en mer flexibel användning av resurserna mellan IOF och skolan. På individnivå går det inte att se att centraliseringen fått några omedelbara, negativa konsekvenser för det operativa arbetet. Detta är en uppfattning som i huvudsak delas av såväl representanter från skolan som från IOF.

Från stadsområdena uttrycks det som positivt att de lokala politikerna tydligare fokuserat på vård- och omsorgsfrågorna efter förändringen. En nackdel har varit att omorganisationen krävt mycket energi lokalt, samt att stadsdelarna, som det uttrycktes, kände sig ”bortglömda” under en relativt lång genomförandeperiod. Det uttrycks också att den betydligt mindre ekonomiska omslutningen gör det svårare att åstadkomma omfördelningar inom befolkningsramen då enskilda sektorer utsätts för särskild ekonomisk ansträngning. ( 2016 ca 575 mkr till 1150 mkr)

### **Sammanfattning Malmö**

Malmö har nu tre och ett halvt års erfarenhet av sin nya organisation. Sammanfattningsvis är erfarenheterna i Malmö positiva till de effekter centraliseringen av grundskolan gett. Detta gäller i störst utsträckning de personer som intervjuades inom skolorganisationen, men även IOF-cheferna vittnar om en positiv utveckling beträffande skolans inre processer och en större tydlighet i styrningshänseende. Även den intervjuade stadsområdeschefen såg övervägande fördelar med organisationsförändringen. Även ett ökat fokus på kvarvarande verksamheter inom stadsområdena nämndes. Man pekar på en tydligare styrkedja från KF till rektor, ökad likvärdighet och ökad kompetens och fokus för såväl nämnd som förvaltning.

Det område man såg som svagast efter reformen var möjligheter till spontan samverkan med de verksamheter som ligger kvar på stadsdelarna, vilket främst gäller IOF. Även den samtidigt centraliserade förskolan är ett område där samverkan försämrats jämfört med innan omorganisationen. Det förklarades huvudsakligen av att båda verksamheterna varit fullt sysselsatta med att bygga upp sin nya organisation och etablera nya former för styrning och ledning. De IOF-chefer från stadsområdena som lämnat synpunkter, trycker tydligare än skolans personal på den tempoförlust som gjorts i samverkansperspektivet. Alla inblandade redovisade att strukturella former för sektorsövergripande samverkan etablerats, men att den omedelbara närheten och möjligheten till spontana kontakter tappats. När det gäller det direkta arbetet med individärenden gav ingen part uttryck för någon tydlig försämring.

## **Stockholm**

### **Utredning 2006**

Kommunfullmäktige lät under 2006 utreda en överföring av förskoleklass, grundskola, grundsärskola och fritidshem från stadsdelsnämnderna till utbildningsnämnden. Utredningens fokus var riktat mot den politiska organisationen samt den övergripande förvaltningsstrukturen. Skälen till utredningen var att öka likvärdigheten, undervisningens kvalitet och elevernas resultat. Genom att föra in skolan centralt skulle samordningen av skolverksamheten stärkas och samtidigt skapa ett tydligare ansvar på ledningsnivå för verksamhets- och ekonomistyrning.

### **Stockholms organisation innan centralisering**

Innan centraliseringen låg ansvaret för förskoleklass, grundskola, grundsärskola och fritidshem på Stockholms stadsdelar. Gymnasieskola och vuxenutbildning låg under en central utbildningsnämnd. Stockholm införde stadsdelsorganisationen fullt ut 1997 med 24 stadsdelar, som 1999 minskades till 18. Beträffande stadsdelarna är mycket av Stockholm stads styrprinciper att jämföra med Göteborgs. Varje stadsdel har stor frihet att organisera sitt arbete på eget sätt, vilket ansågs försvåra samordningen av stadens kommunala skolor och därmed likvärdigheten. Vad avser ekonomistyrningen var fullmäktiges tilldelning en rambudget inom vilken stadsdelen i sin tur hade att fatta beslut om fördelning till respektive verksamhet.

### **Beslutet**

December 2006 beslutade Kommunfullmäktige att ansvaret för förskoleklass, grundskola, grundsärskola och fritidshem från och med 1 juli 2007 skulle överföras från stadsdelsnämnderna till den befintliga utbildningsnämnden. Samtidigt lades också ett uppdrag om att utreda samt föreslå en ny organisation vid utbildningsförvaltningen att införas från och med 1 juli 2007. Som en följd av beslutet beslöt Kommunfullmäktige att minska antalet stadsdelar från 18 till 14. Den kommande ledningen av grundskolan kom att följa stadsområdesorganisationens geografi, bland annat för att möjliggöra strukturer för samverkan. Varje biträdande grundskolechef (närmast att jämföra med Göteborgs sc/oc -nivå) ansvarade initialt för tre till fyra stadsdelar. Senare ändrades titeln till grundskolechef, antalet grundskolechefer utökades och ansvaret begränsades till två stadsdelar per grundskolechef.

Kommunfullmäktiges budget 2007 uttryckte tydliga krav på att de kommunala skolornas frihet och ansvar skulle stärkas. Budgeten betonade att en större del av skolornas resurser fördelades till skolorna genom en höjd skolpeng och att det låg på de professionellas ansvar, dvs rektorer och lärare, att avgöra hur målen skulle nås. Enligt budgeten skulle också rektors roll förtydligas

Förutom organisation för styrning och ledning lyfte utredningen om ny organisation fram en rad centrala aspekter vid en centraliseringsprocess. Framför allt tryckte man på samverkan med förskolan samt socialtjänsten. Huvudsakligen

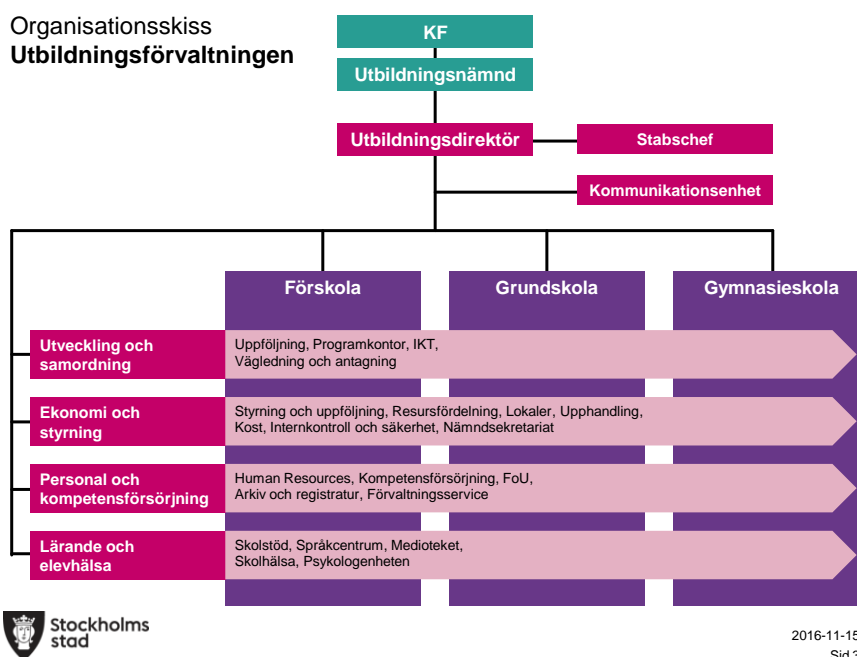
uttrycktes i utredningen att det bör vara rektors ansvar att samverkan fortskrider och utvecklas. Utredningen tog inte upp samverkan med kultur/fritid.

Juni 2010 beslutade Kommunfullmäktige om ”Riktlinjer för samverkan mellan skola och socialtjänst för barn/ungdomar som far illa eller riskerar fara illa”. Juni 2015 fattade såväl utbildningsnämnden som socialnämnden beslut om ”Stödmaterial för samverkan mellan stadsdelsnämndernas verksamheter och skolan”, vilket knyter direkt an till riktlinjerna från 2010. I stödmaterialet ingår också riktlinjer för övergångar mellan förskola och skola som togs fram av den tidigare enheten för förskola 2013.

### Grundskolans nya organisation

Utredningen av ny organisation beskrev huvudsakligen två möjligheter; en gemensam förvaltning för grundskola och gymnasiet alternativt två förvaltningar med grundskola och gymnasiet var för sig. Beslutet kom att hamna på en förvaltning med en avdelning för grundskolan och en för gymnasieskolan. Från och med 2016 övergick den tidigare enheten för förskolesamordning till att bli en egen avdelning, förskoleavdelningen. Avdelningens huvuduppdrag är att ha ett övergripande samordningsansvar för förskolefrågor i Stockholms stad med fokus på kvalitetsfrågor och tillsyn mot fristående förskolor.

Under utbildningsdirektören finns en direktör för grund- respektive gymnasieskola och en avdelningschef för förskolan. Mellan grundskoledirektör och rektor finns 7 grundskolechefer som ansvarar för var sitt geografiska område, med 2 stadsdelar per område. Nivån är att jämföra med Göteborgs nuvarande sektors- och områdeschefer.



**Utbildningsförvaltningens uppföljning 2010**

Maj 2010 presenterades rapporten "Uppföljning: Överföring av grundskola, särskola och skolbarnomsorg till utbildningsnämnden". Beträffande organisationen ur ett styrnings- och ledningsperspektiv framgår av rapporten att en ökad tydlighet utvecklats. De biträdande grundskolechefernas roll beskrevs dock som något diffus med inte helt tydligt mandat, men rektorerna uttryckte samtidigt att de var nöjda med stödet från sin chef.

Samverkan med bland annat socialtjänsten och förskolan fungerade enligt rapporten inte fullt ut. Inledningsvis saknades former och tydlig struktur.

Generellt menar man att mycket kom att bero på hur frågorna hanterades på det lokala planet och att det var mycket personberoende. Riktlinjer och stödmaterial kom att tas fram senare (se ovan.)

När det gäller stöd till rektor gav utvärderingen en positiv bild. Dels nämnde rektorerna en ökad professionalitet hos centrala funktioner; såsom ekonomi, personal och kanske främst, skoljuridik. Utvärderingen gav ingen klar bild över utvecklingen när det gäller likvärdigheten beträffande elevernas tillgång till utbildning och möjlighet att nå målen.

I samband med centraliseringen etablerades inom förvaltningen en intern inspektion, som upplevdes som positiv och som ett stöd för den pedagogiska utvecklingen av alla tillfrågade.

Avslutningsvis menade rektorerna att det i den nya organisationen blev mer fokus på elevernas kunskapsutveckling. Representanter för förvaltningen menade också att nämndens politiker fått ökat fokus på utbildningsfrågorna.

**Stockholms erfarenheter idag**

Inom ramen för Göteborgs skolutredning har Stockholm besökts vid två tillfällen och då fått träffa ett antal tjänstepersoner och chefer på förvaltningen, rektorer samt representanter för de fackliga organisationerna. Information har också hämtats från uppdragsbeskrivningar, olika rapporter och styrdokument.

Vid flera av intervjuerna gavs det uttryck för att det innan centraliseringen upplevdes vara en mer "ad-hoc-betonad" politisk styrning med många lokala mål och uppdrag. Den nya centrala förvaltningen upplevdes inneha en högre grad av professionalitet. Man menade också att en direktare kontakt etablerats mellan utbildningsnämnden, Kommunstyrelsen och stadens rotelansvariga kommunalråd.

De fackliga representanterna hade en splittrad uppfattning avseende kvaliteten på samverkan under SDN- respektive facknämndstiden. En förbättring som lyftes fram var kompetensutveckling samt kompetent stöd från förvaltningen.

Likvärdigheten i staden och samverkan med gymnasiet ansågs också bättre. Man uttryckte dock en känsla av avstånd till den stora förvaltningen, samt en tendens hos förvaltningen att expandera volym- och kostnadsmässigt. Lärarförbundet uttryckte att man önskade all utbildning, då även förskolan, under samma tak.

Det uttrycktes i samtalen att förväntan ökat på att uppnå effektivare samverkan med och mellan stadsdelarna. Beträffande samverkan, bland annat med IOF o

---

förskolan, upplevdes att en hel del från ”SDN-tiden” tappades inledningsvis. Området blev dock föremål för en tydligare styrning och har förbättrats igen. Flera uttryckte att man ansåg samverkan vara tillbaka på samma nivå som tidigare, men att den fortfarande varierade i kvalitet och omfattning från stadsdel till stadsdel.

En erfarenhet som tydligt uttrycktes var att samverkan med IOF försvårades av att elever kommer till en och samma skola från så många olika stadsdelar. Rektor har därmed ett stort antal stadsdelar att samverka med. Under samtalen poängterades också att fungerande samverkan fortfarande mer beror på personliga förmågor, förhållningssätt och insatser än den övergripande organisationen.

### **Sammanfattning Stockholm**

Stockholm genomförde 2007 en centralisering av förskoleklass, grundskola, särskola och fritidshem genom att föra över dessa verksamheter till den rådande utbildningsnämnden och en förvaltning.

Vad gäller styrning, ledning, likvärdighet och samverkan kan en liknande bild skönjas som för Malmö. Generellt uttrycks en tydlighet när det gäller styrning och ledning. Man upplever en ökad professionalitet hos såväl nämnd, förvaltning som stödfunktioner. Dock pekar rektorerna på ett ökat avstånd till nämnd och förvaltning och uttalar en farhåga för att de centrala funktionerna tenderar att svälla och dra en större del av de samlade resurserna.

Beträffande samverkan med huvudsakligen förskola och socialtjänst innebar det initialt en försämring. En upparbetning har skett sedan 2007, men uppfattningarna går isär huruvida man återvunnit förlorad effekt i samverkan eller inte.

Genomgående finns en uppfattning att funktionaliteten i samverkan såväl före som efter centraliseringen är mycket personberoende, vilket kan vara följden av en otillräcklig styrning och ledning oberoende av övergripande organisationsform. Efter organisationsförändringen 2007 har riktlinjer utarbetats 2010 och ett stödmaterial tagits fram 2015, vilket pekar på att samverkansfrågan är ett svårt område att organisera på ett funktionellt sätt vid en omorganisation av det här slaget. I kontakterna med Stockholm pekades också på svårigheten i samarbetet med andra verksamheter till följd av det fria skolvalet och att elever på en skola kommer från ett stort antal olika stadsdelar.