

Kvalitetsgranskning
Rapport 2015:01

Huvudmannens styrning av grundskolan

- ett uppdrag med eleven i fokus

Skolinspektionens rapport 2015:01
Diarienummer 400-2013:2398
Stockholm 2015
Foto: Monica Ryttmarker

Innehåll

| | |
|-----------------------------|----|
| Sammanfattning | 6 |
| 1. Inledning | 10 |
| 2. Granskningens resultat | 14 |
| 3. Avslutande diskussion | 31 |
| 4. Syfte och frågeställning | 38 |
| 5. Metod och genomförande | 40 |
| 6. Referenser | 43 |
| 7. Bilagor | 46 |



Förord

Skolinspektionen har i uppdrag att granska kvaliteten i sådan utbildning och pedagogisk verksamhet som står under myndighetens tillsyn. Granskningen innebär en systematisk undersökning av verksamhetens kvalitet inom ett avgränsat område, i förhållande till nationella mål och riktlinjer. Utgångspunkten är alla barns och elevers lika rätt till en god utbildning i en trygg miljö.

Huvudsyftet med kvalitetsgranskningen är att bidra till utveckling. Granskningen gör tydligt vad som behöver förbättras för att i högre grad nå målen för verksamheten inom det aktuella området. Syftet är även att beskriva väl fungerande inslag och att visa på framgångsfaktorer.

Skolinspektionens iakttagelser, analyser och bedömningar redovisas dels i form av enskilda beslut till de granskade skolhuvudmännen, dels i denna övergripande och sammanfattande rapport. Genom beskrivningar av viktiga kvalitetsaspekter inom granskningsområdet, avser rapporten att ge ett utvecklingsstöd även för huvudmän som inte har granskats.

Rapporten redovisar resultatet av Skolinspektionens kvalitetsgranskning med inriktning mot skolhuvudmäns insatser för att styra utbildningen i grundskolan utifrån de nationella målen. Iakttagelserna och slutsatserna gäller de 36 skolhuvudmän som har granskats och avser därmed inte att ge en nationell bild av förhållandena. Vilka huvudmän som granskats framgår i bilaga.

Skolinspektionens avdelning i Linköping har ansvarat för granskningen. Projektledare för kvalitetsgranskningen har varit utredaren Robert Holmblad. Huvudrapporten har författats av utredaren IngBeth Larsson.

Stockholm 2015

Peter Ekborg
Biträdande generaldirektör

Agneta Sandén
Avdelningschef

Sammanfattning

Skolinspektionen har granskat hur huvudmän för grundskolan tar ansvar för att styra utifrån de nationella målen för utbildningen.

Granskningen visar att fem av sex huvudmän behöver utveckla sin styrning med syfte att nå de nationella målen för grundskolan. Granskningen har genomförts hos 36 huvudmän för grundskolan runt om i landet. Av dessa är 19 kommunala och 17 enskilda huvudmän. Urvalet gjordes för att få en spridning när det gäller hur många skolor huvudmännen ansvarar för och att fördelningen mellan kommunala och enskilda huvudmän skulle vara så jämn som möjligt. I granskningen har dokumentation samlats in och olika företrädare för huvudmannen har intervjuats.

Huvudmän beskrivs i granskningen i huvudsak som ett kollektiv, där olika roller och funktioner ingår, beroende på huvudmannens organisering och om det är en enskild eller kommunal huvudman.

Frågeställningarna innefattar huruvida huvudmannen har formulerat mål för uppföljning av skolornas resultat som utgår från de nationella målen för utbildningen. Vidare har granskats om huvudmannen använder uppföljningar av resultat som grund för fortsatta analyser och om de vidtar förbättringsåtgärder med utgångspunkt från analyser av resultat, problem, risker och förutsättningar. Granskningen undersöker också om huvudmannen klargör hur arbetet ska bedrivas, samt ansvarsfördelningen mellan huvudmannen och rektorerna och deras skolenheter, när det gäller uppföljningen. Det har också ingått att belysa om det finns strukturer för kommunikation mellan rektorsnivån och huvudmannanivån kring uppföljning, resultat och förbättringsåtgärder.

Varje huvudman inom skolväsendet ska enligt skollagen systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen, så kallad utvärderingsmässig styrning. I den här granskningen har en avgränsning gjorts till att undersöka hur huvudmannen följer upp elevernas kunskapsresultat och

resultat av arbetet med trygghet, studiero och insatser för att förebygga och förhindra kränkande behandling av eleverna.

Granskningens resultat visar att många huvudmän behöver tydliggöra sitt ansvarstagande för styrning av skolan med fokus på de nationella mål och riktlinjer som framgår av skollag, läroplaner och andra förordningar. I granskningen har Skolinspektionen också funnit att en majoritet av de granskade huvudmännen behöver utveckla sin uppföljning, analys och utveckling av grundskolans verksamhet så att kvalitetsarbetet ska bli inriktat på måluppfyllelse utifrån de nationella målen för utbildningen.

Många huvudmän skapar egna visioner och mål som bara marginellt anknyter till det nationella uppdraget för skolan, vilket tyder på att huvudmän inte tillräckligt sätter sig in i de centrala målen i nationella styrdokument för skolväsendet. Huvudmännen behöver generellt se till att kvalitetsarbetet blir en verksam strategi för en långsiktig och hållbar utveckling i arbetet mot elevernas och skolornas måluppfyllelse.

Skolinspektionen har också sett exempel på framgångsrik utvärderingsmässig styrning genom det kvalitetsarbete som bedrivs hos en del huvudmän. Det är huvudmän som har en tydlig struktur på sitt kvalitetsarbete, som styr med fokus på de nationella målen och som förankrar arbetet på alla nivåer. De har transparens i sin dokumentation i kvalitetsarbetet och en god kommunikation mellan rektorer och huvudman om var man står i måluppfyllelse och vilka behov av förbättring som finns. Vidare har ovanstående huvudmän system för att kontinuerligt kunna följa upp och analysera verksamheten, som grundar sig i vetenskap och beprövade kvantitativa och kvalitativa metoder. De vidtar förbättringsåtgärder utifrån sina analyser av både aktuella kunskapsresultat och resultat av värdegrundsarbetet, i syfte att nå måluppfyllelse.

En självklar del i kvalitetsarbetet hos huvudmän med god styrning är kompetensutveckling för olika funktioner på huvudmannanivån, och för rektorer och lärare, inom områden där man sett utvecklingsbehov. Hos dem som har ett välfungerande kvalitetsarbete finns också stödfunktioner som kan handleda och biträda rektorer i kvalitetsarbetet på varje skolenhet och samordna det centrala kvalitetsarbetet.

De huvudmän som har en tydlig och genomtänkt styrning av grundskolan visar också att redovisning av skolornas resultat görs så att det framgår var måluppfyllelse nåtts och var förbättringsområden finns. Huvudmän som styr utifrån dessa kriterier har också god kännedom om styrkor och svagheter i skolorna och kan rikta resurser utifrån metodiska analyser av det aktuella läget.

Inom ett antal fält har Skolinspektionen också identifierat utvecklingsområden för huvudmännens styrning mot de nationella målen för grundskolan.

Huvudmannens styrning mot nationella mål behöver förbättras och huvudmannaskapet för skolan behöver tydliggöras

Huvudmännen behöver tydligare fokusera på de nationella målen som finns i styrdokumentet för skolan. Genom att ta fram indikatorer och kriterier för att följa upp skolornas resultat utifrån de nationella målen, kan huvudmännen i större utsträckning få syn på vilka åtgärder som krävs för att förbättra verksamheternas arbete mot måluppfyllelse.

Det framträder i granskningen också en bild av att huvudmannskapet för skolan ofta uppfattas som otydligt i verksamheterna. Det leder till att respektive nivå skapar egna mål som i större eller mindre utsträckning har koppling till de nationella målen för utbildningen. När det gäller små enskilda huvudmän behöver de särskilt vara uppmärksamma på sitt uppdrag att styra så att skillnaden mellan rektors ansvar och huvudmannens ansvar blir möjlig att särskilja.

Huvudmannen behöver stärka sin kompetens och kunskap om skolans uppdrag för att kunna fullgöra sitt ansvar för styrning mot måluppfyllelse

Många skolhuvudmän behöver utveckla sin kunskap om innehållet i styrdokumentet för skolan. De behöver utifrån det skaffa sig kunskap om verksamheternas resultat, behov och förutsättningar för att kunna fullgöra sitt ansvar för styrningen av skolverksamheten mot de nationella målen.

Huvudmannen behöver förbättra sin uppföljning och analys av styrkor och svagheter

Skolhuvudmännens resultatuppföljning behöver förbättras och i högre grad kopplas till de förutsättningar man gett skolorna. Huvudmännen behöver dra slutsatser om vad låg måluppfyllelse beror på och genomföra förbättringsåtgärder utifrån det. De behöver styra kvalitetsarbetet så att insatser kan riktas mot de behov som framgår i uppföljningar och analyser av måluppfyllelsen.

Tidigare beslutade och genomförda förbättringsåtgärder behöver följas upp så att huvudmännen får reda på vilken effekt de fått på resultaten i skolorna. Både kunskaps- och värdegrundsresultat bör analyseras utifrån olika parametrar och sambandsanalyser behöver göras. Huvudmannen behöver också se till att upplevda kränkningar på skolorna rapporteras och följs upp. Skolornas värdegrundsresultat behöver tydligare kopplas till kunskapsresultaten så att huvudmannen kan skaffa sig en bild av svaga punkter i arbetet, till exempel inom vilka områden, skolor, ämnen, miljöer, genusaspekter och så vidare, där de behöver genomföra förbättringsåtgärder.

Huvudmannen behöver se över metoder för datainsamling och analys

Huvudmännen behöver kontinuerligt se över sina datainsamlingsmetoder och tillförlitligheten i dessa. De behöver utveckla och omvärdera sina metoder för kvalitetsarbetet, så att de är uppdaterade och baserade på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet, samt motsvarar de behov av kunskap kring resultaten som krävs för att kunna styra mot måluppfyllelse.

Kommunikation som verktyg behöver utvecklas

Kommunikation mellan nivåer i huvudmannens verksamhet behöver utvecklas så att transparens och dialog blir verktyg för arbetet att utveckla varje skolas verksamhet så att varje elev kan nå målen för utbildningen. Hos många huvudmän i granskningen är dialog och kommunikation mellan rektor och huvudmannarepresentanter mera sporadisk och av informativ karaktär, snarare

än kommunikativ. Dialog och återkoppling mellan huvudman och rektorer behöver vara utformad så den ger underlag om var arbetet med målfyllelse står, vilka effekter genomförda åtgärder haft och vilka riktade resurser som krävs.

Skolinspektionens huvudslutsats av granskningen är att huvudmännen behöver strategier för en förbättrad styrning mot nationella mål så att alla elever får den utbildning de har rätt till.

Det innebär att varje huvudman behöver skapa en styrkedja med tydlighet i rollfördelning och uppdrag så att oklarheter i ansvar, genomförande och återkoppling kan undanröjas. Vidare behöver huvudmannen skapa genomtänkta former för kommunikation mellan ansvarsnivåer så att huvudmannaföreträdare och rektorer får möjlighet till regelbunden dialog i ömsesidiga samtal om skolornas resultat och utvecklingsbehov, i syfte att bidra till bättre beslut om prioriteringar och utvecklingsinsatser. Satsningar på kompetensutveckling för huvudmannaföreträdare är en annan central strategi för att öka kunskapen om innebörden i de nationella målen för skolan. Kompetensutveckling behövs också när det gäller uppföljning och analys av skolornas resultat, så att resurser och utvecklings- och förbättringsarbete kan anpassas till de resultat och förutsättningar som finns på olika skolor.

1 | Inledning

Elever är beroende av att huvudmannen för skolan tar sitt ansvar för att ge resurser och förutsättningar så att eleverna får en likvärdig utbildning som stödjer, stimulerar och utmanar deras lust att lära.

Huvudmannen för skolan har ansvar för att styra och stödja skolan så att de nationella målen uppfylls.

Styr och stödjer skolhuvudmännen mot de nationella målen för skolorna så att alla elever får den utbildning de har rätt till? Det är nyckelfrågan i föreliggande granskning. I denna kvalitetsgranskning görs en avgränsning till hur skolans huvudmän styr och stödjer utveckling av utbildningen i grundskolan utifrån nationella mål och riktlinjer. Målen för utbildningen är fastställda nationellt, framför allt i skollag och läroplaner, och alla huvudmän har ett uppdrag att styra mot dessa mål. Denna granskning fokuserar på huvudmannens utvärderingsmässiga styrning, det vill säga hur huvudmannen genom sitt kvalitetsarbete styr mot de nationella målen för grundskolan.¹

Bakgrund

I Skolinspektionens tidigare granskningar och tillsyn framträder en bild som pekar på att huvudmän inte i tillräcklig grad följer upp, utvärderar och utvecklar verksamheten systematiskt på skolorna.² Det saknas analyser av vad bristande kvalitet och måluppfyllelse kan bero på.³ Det framgår också av tidigare granskningar att rektorernas möjlighet till dialog om måluppfyllelsen med huvudmannen i många fall brister.⁴ Fördelning av tilldelade resurser

1 Mer om syfte, frågeställningar och metoder finns i bilaga

2 Skolinspektionen (2013). Skolans kvalitetsarbete ger möjlighet till förändring: Skolinspektionens erfarenhet och resultat från tillsyn och kvalitetsgranskning 2012.

3 Skolinspektionen (2011). En skola med tilltro lyfter alla elever.

4 Skolinspektionen (2010). Rektors ledarskap: En granskning av hur rektor leder skolans arbete mot ökad måluppfyllelse, 2010:15. Och: Rektors ledarskap med ansvar för den pedagogiska verksamheten, 2012:1

mellan skolor är en del i huvudmannens möjliga styrverktyg för att skapa likvärdighet. Sammantaget så kan otillräcklig kunskap om konsekvenser och effekter av ovanstående antas påverka elevernas rätt till en likvärdig utbildning utifrån elevers olika förutsättningar och behov.⁵

Den statliga utredningen om kommunaliseringen av skolan pekar på en komplex sammanvävning av statliga och kommunala faktorer som påverkar styrningen av skolan.⁶ Friskolekommitténs betänkande, som har gjort en redovisning av ägarstrukturen för enskilda huvudmän och lämnar förslag på stärkt ägarprövning, beskriver även friskolesektorn som mycket heterogen.⁷ Svenska studier om hur huvudmän i Sverige styr och leder utbildningen visar bland annat att den kommunala huvudmannen skiljer på den verkställande nivån och dess ansvar för genomförandet och den politiska nivåns ansvar för kontroll i implementering av skollagen.⁸ Studier visar också att det är mindre vanligt att det i politiska nämnder förs diskussioner som är kopplade till elevernas måluppfyllelse.⁹

Huvudmän och ansvar

Huvudmän beskrivs i granskningen i huvudsak som ett kollektiv, där olika roller och funktioner ingår, beroende på huvudmannens organisering och om det är en enskild eller kommunal huvudman.

Det är staten som fastställer nationella mål, krav och riktlinjer i skollagen, läroplanerna och i andra författningar. Utföransvaret finns på kommunnivå och hos enskilda huvudmän.¹⁰

En skolas huvudman kan vara antingen offentlig eller enskild. En offentlig huvudman är oftast en kommun men kan också vara staten eller ett lands-ting. En enskild huvudman kan vara till exempel ett aktiebolag, en förening, stiftelse eller ett religiöst samfund såväl som en enskild fysisk person. För att som enskild huvudman få bedriva skolverksamhet krävs ett godkännande från Skolinspektionen.¹¹ De enskilda huvudmännen ansvarar för fristående skolor. I föreliggande granskning ingår kommuner och enskilda huvudmän.

Kommuner har många uppgifter. I den här granskningen är det kommunen som huvudman för de kommunala skolorna som är i fokus. Kommunfullmäktige fastställer mål och inriktning för kommunens verksamheter och fördelar ekonomiska resurser till dem.¹² Kommunfullmäktige är också mottagare av statens uppdrag till kommunerna. Med detta följer att det är fullmäktige som har det yttersta ansvaret för att den kommunala skolverksamheten har den kvalitet och de resurser som krävs för att uppfylla nationella mål och att genomföra utbildningen enligt de krav som ställs i skollagstiftningen. Kommunfullmäktige har skyldighet att utse en eller flera nämnder som ska fullgöra kommunens uppgifter. Den eller de utsedda nämnderna ansvarar för den verksamhet som fullmäktige tilldelat dem genom nämndreglementet. Detta framgår av skollagen och av kommunallagen.¹³

5 1 kap. 4 § Skollagen. (2010:800). och 9 § Prop. 2009/10:165, s. 221-222, 229 och 637-638.

6 SOU 2014:5. Staten får inte abdikera. Stockholm.

7 SOU 2013:56. Friskolorna i samhället. Betänkande av Friskolekommittén.

8 Holmgren; Johansson; Nihlfors; Stark. (2012). Att bygga en rondell i rusningstrafik? Uppföljning av Skolverkets informationsinsatser vid implementeringen av skollagen.

9 Myrlund (2010). "Styra med mål eller medel?", s. 195-217 i: Höög och Johansson. (red.) Struktur, kultur, ledarskap – förutsättningar för framgångsrika skolor,

10 Premfors; Ehn; Haldén; Sundström (2009). Demokrati och byråkrati.

11 2 kap, 2-7 §, Skollagen 2010:800,

12 3 kap, 1-6 §, Kommunallag (1991:900)

13 3 kap, 3-6 §, Kommunallagen och 2 kap, 2 §, Skollagen

Kommuner ska fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov.¹⁴ Kommunerna har här en unik roll då det i uppdraget ingår att fördela resurserna såväl till skolor som bedrivs i kommunal regi som till de skolor inom respektive kommun som bedrivs i enskild regi.

För enskilda huvudmän, som ansvarar för fristående skolor, gäller att det är den juridiska eller enskilda person som fått tillståndet från Skolinspektionen, som har det yttersta ansvaret för att skolan har den kvalitet och de resurser som krävs för att uppfylla nationella mål och för att genomföra utbildningen enligt de krav som ställs i skollagstiftningen.¹⁵

Styrning genom kvalitetsarbete

Kvalitetsarbete ska bedrivas på flera nivåer i styrkedjan. Huvudmannen ska bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete som ska bestå i att huvudmannen planerar, följer upp och utvecklar utbildningen, så kallad utvärderings-mässig styrning¹⁶. Det systematiska kvalitetsarbetet ska dokumenteras, och inriktningen på kvalitetsarbetet ska vara att de nationella målen uppfylls.¹⁷ Kvalitetsarbetet ska i hög grad utgå från lokala behov och förhållanden. Skolornas kunskapsresultat såväl som resultat från värdegrundsarbetet ska ingå i huvudmannens systematiska kvalitetsarbete. Därutöver poängteras i Skolverkets Allmänna råd för systematiskt kvalitetsarbete, vikten av att huvudmannen följer upp resursfördelning och kompetensutvecklingsinsatser, då det utgör en del av de förutsättningar som påverkar utbildningens kvalitet och skolornas resultat.¹⁸

Nationella mål

I granskningen finns ett fokus på huvudmännens styrning mot nationella mål. De nationella målen för skolväsendet återfinns i skollagen, läroplaner och andra förordningar för skolan. Bland annat framgår att varje elev ska få möjlighet att minst nå de uppställda kunskapskraven för nivån E i alla ämnen som finns i läroplanen och därutöver utvecklas så långt som möjligt samt ha en skolmiljö som präglas av trygghet, studiero och frihet från kränkande behandling.

Granskade huvudmän

Urvalet i granskningen är brett och innebär att det inte går att göra några exakta jämförelser mellan resultat hos varje huvudman och huvudmännens sätt att styra. De mönster som framträder kan finnas hos både stora och små huvudmän och hos både kommuner och enskilda huvudmän¹⁹. Granskningen visar hur olika skolhuvudmän tar sig an sitt ansvar för styrningen av grundskolan, oberoende av storlek och ägarskap.

14 2 kap, 8a §, (2014:458), Skollagen

15 2 kap, 5-7 § Skollagen

16 För beskrivning av styrverktyg se: Jarl, Kjellgren, och Quennerstedt. (2012). "Förändringar i skolans organisation och styrning", I: Jarl och Pierre. (red). Skolan som politisk organisation, 2 uppl.

17 4 kap. 1-7 §, Skollagen

18 Skolverket (2012). Skolverkets allmänna råd med kommentarer: Systematiskt kvalitetsarbete – för skolväsendet.

19 För definition av små och stora huvudmän se kapitel 5, "Metod och genomförande"

Totalt har 36 huvudmän, spridda från norr till söder i landet, ingått i granskningen. Av dessa är 19 kommunala huvudmän och 17 enskilda huvudmän.²⁰ De enskilda huvudmännen ansvarade vid granskningstillfället för mellan en och 45 skolenheter i grundskolan, varav elva huvudmän endast driver en skola. De kommunala huvudmännen i granskningen ansvarar för mellan fyra och 144 grundskoleenheter, varav sju kommuner har mellan fyra och sju grundskolor och sju kommuner har fler än 50 grundskolor²¹.

Av de kommunala huvudmännen har vid granskningstillfället 13 kommuner en organisation där fullmäktige delegerat uppdraget till en utbildningsnämnd²². Två kommuner har flera nämnder för grundskolan i geografiska områden, benämnda stadsdelsnämnder eller barn- och skolnämnder. Tre kommuner har istället ett utbildningsutskott i kommunstyrelsen och två kommuner använder en så kallad beställar-utförarorganisation med beställarnämnder och produktionsstyrelser.

Av de enskilda huvudmännen i granskningen är elva organiserade som aktiebolag, fyra som ekonomiska föreningar och två som ideella föreningar. Fyra av de enskilda huvudmän som medverkat i granskningen ingår i stora skolföretag.²³

I följande avsnitt presenteras resultatet av granskningen och därefter följer en avslutande diskussion som belyser centrala aspekter i resultatet.

20 Se bilaga "Granskade huvudmän"

21 Exakt antal grundskoleenheter varierar något över tid då huvudmännen bland annat delar och slår ihop enheter.

22 Benämningar på nämnder: barn- och utbildningsnämnd, grundskolenämnd, bildningsnämnd, skolnämnd barn- och skolnämnd, eller utbildnings- och fritidsnämnd

23 Se bilaga "Granskade huvudmän" för lista på huvudmän och bilaga "Ord- och begreppslista" för definitioner

2. | Granskningens resultat

Skolinspektionens granskning har undersökt på vilka sätt huvudmän för grundskolan styr och stödjer utbildningen i grundskolan i riktning mot de nationella målen, avgränsat till kunskapsresultat och resultat av värdegrundsarbetet. Vidare har Skolinspektionen granskat hur huvudmän använder sina styrverktyg för att med god kvalitet följa upp, analysera och utveckla verksamheterna i grundskolan så att eleverna ges möjlighet att nå målen för utbildningen.

Granskningen visar att en av sex huvudmän i urvalet har en alltigenom tydlig styrning av sitt kvalitetsarbete utifrån de nationella målen för grundskolan, fokuserar på måluppfyllelse för varje elev och följer upp, analyserar samt genomför utvecklingsinsatser som utgår från svaga områden som framträtt i analyser. Fem av sex granskade huvudmän behöver utveckla sin styrning av kvalitetsarbetet på olika punkter, med syfte att nå de nationella målen för grundskolan.

Huvudmän för grundskolan behöver utveckla sin uppföljning av skolornas resultat med analyser som utgår från aktuell problembild och huvudmannaskapet behöver tydliggöras för bättre styrning med fokus på nationella mål för skolan.

Några andra centrala utvecklingsområden har utkristalliserats i granskningen:

- Huvudmannen behöver stärka sin kompetens och kunskap om skolans uppdrag för att kunna fullgöra sitt ansvar för styrning mot måluppfyllelse.
- Huvudmannen behöver förbättra sin uppföljning och analys av styrkor och svagheter i skolornas resultat, ställa dem i relation till tidigare beslut om resurser och insatser, samt vidta åtgärder och utvecklingsinsatser kopplade till de behov som framkommer.

- Huvudmannen behöver kontinuerligt se över de metoder som används för datainsamling och stärka analysarbetet.
- Kommunikation som verktyg behöver utvecklas så att uppföljningsmål och prioriterade insatser blir förankrade på alla nivåer, för bättre samspel och dialog i hela styrkedjan.

Nedan belyses de områden som tydligast framträder i resultatet av granskningen. De citat som finns i texten har valts utifrån att de illustrerar den problematik som beskrivs i aktuellt avsnitt.

Uppföljning av måluppfyllelsen

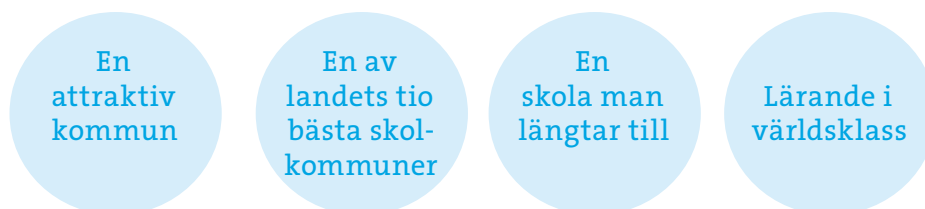
Varje huvudman ska systematiskt följa upp utbildningen och dokumentera det systematiska kvalitetsarbetet. Det innebär att huvudmannen måste skapa strukturer och rutiner för hur utbildningens resultat ska följas upp, dokumenteras, analyseras och bedömas i förhållande till de nationella målen.²⁴

Nationella mål skyms av egna formuleringar

Hos de allra flesta huvudmän går det att spåra de nationella målen i huvudmannens uppsatta mål, men de skyms ofta av egna målformuleringar.

Vanligast i styrningen av den kommunala skolan är att kommunfullmäktige formulerar mål och visioner på en övergripande nivå. Visioner som formuleras av kommunfullmäktige är ofta knutna till kommunens utveckling generellt och visar inte alltid tydligt var utbildningens nationella mål kommer in. De stora enskilda huvudmännen har en tydlig vision för hur långt de vill nå. Enskilda huvudmän i granskningen som bara driver en skola har oftast en vision kopplad till den specifika pedagogik eller anledning till att skolan startats.

Nedan visas exempel på de målhierarkier²⁵ som finns i kommuner och hos enskilda huvudmän.



Visionerna och de övergripande målen hos huvudmännen rör ett önskeläge om en framtida situation. Dessa bryts sedan ner till strategiska och övergripande mål för de närmaste åren, till specifika långsiktiga mål och inriktningsmål för olika delar av utbildningen, samt till mål för kommande läsår. Exempel på detta, hämtade från två olika kommuner, visas i figurerna nedan.

²⁴ Skolverket (2012). Allmänna råd med kommentarer. Systematiskt kvalitetsarbete – för skolväsendet.

²⁵ Se bilaga "Ord- och begreppslista"

Kommunala huvudmäns målhierarkier



I båda kommunexemplen ovan visar den konkreta målnivån att huvudmannen inte förväntar sig att alla elever ska nå de nationella målen för utbildningen det givna året.

Målhierarkier blir också ett sätt för stora kommuner att hantera målstyrningsmodellen. Det leder till att målen inte alltid är tydligt kopplade till varandra.

”Vi behöver en mer sammanhållen planeringsprocess. Jag vill se starkare koppling mellan skolornas verksamhetsplaner och nämndens mål. De borde ha samma mål.” (skoldirektör, kommun)

Målsystemen går i otakt i en del kommuner, där kommunfullmäktige har ett årshjul för uppföljningar, oftast med utgångspunkt från budgetåret, och ansvarig nämnd för skolan ett annat, ofta läsårsrelaterat. Det innebär att det blir svårigheter med uppföljningen i dessa kommuner.

Det finns i en del kommuner en frustration hos rektorer, som uppfattar att varje nivå skapar egna mål som sedan ska följas upp av rektorerna.

”Vi har våra egna verksamhetsmål och de mål som sedan kommer från nämnden och kommunfullmäktige kan jag uppleva som frustrerande. Min skola kanske inte är just där just då. Vi är inte i fas”. (rektor, kommunal skola)

”Målen regnar ner över oss, det blir fler och fler. Någon diskussion om hur vi ska göra förs inte. Det är det som gör att det blir oklart. Varje nivå bara ger oss nya uppdrag”. (rektor, kommunala skolor)

Det finns flera exempel i granskningen som visar att målhierarkierna leder till att rektorerna i kommunala skolor inte uppfattar sig kunna prioritera mål som satts på huvudmannanivån, då de inte ser att politikernas mål är tydligt kopplade till de nationella målen. Det är framför allt rektorerna som hanterar de nationella målen för skolan tydligt och de uppger att kommunfullmäktiges mål ibland känns långt ifrån deras verklighet. "Fullmäktige får hålla på med sitt". Huvudmannens mål förankras inte alltid hos professionen på sätt som gör kopplingen till de nationella målen synlig för skolorna.

Målhierarkier hos enskilda huvudmän

De stora enskilda huvudmännen har gemensamma visioner i sina respektive skolföretag av typen "en skola i världsklass", "höga akademiska förväntningar och ambitioner" och "vi ska ha Sveriges mest nöjda elever och föräldrar, samt bästa och mest nöjda medarbetare". Ofta är målen formulerade direkt utifrån styrdokumentet. "Samtliga elever ska nå målen i alla ämnen och därutöver ges förutsättningar att utvecklas så långt att de når sin fulla potential".

Hos två stora enskilda huvudmän med många skolor används också kvalitetsbegrepp som funktionell, upplevd och ändamålsenlig kvalitet, där funktionell kvalitet handlar om måluppfyllelsen utifrån de nationella målen. Visionerna bryts sedan ner till så kallade fokusområden eller kvalitetsmål hos huvudmannen och en verksamhetsplan med mål att följa upp för det kommande året, som direkt anknyter till de nationella målen för utbildningen och beskrivs i resultatindikatorer.

"Vårt övergripande mål är alltid 100 procent när det gäller målen eleverna ska nå". (styrelse, enskild huvudman)

"De centrala målen ligger med i verksamhetsplanen. Man har hela tiden koll på dem." (rektor, enskild huvudman)

"Det handlar för oss om att sätta utmanande mål, men som är möjliga att nå". (rektor, enskild huvudman)

Ibland är det rektorn för en fristående skola som ensam förfogar över målformuleringsprocessen.

"Jag har beslutat om målen som rektor. Jag har inte berättat om målen för styrelsen, jag är inte med i ledningen."

Hos enskilda huvudmän som endast driver en enda skola är målen för uppföljning tätt knutna till verksamheten i skolenheten, till exempel att ha små undervisningsgrupper eller att skolan ska ha en trygg och stimulerande miljö som ger stöd till elevernas utveckling som människor och till deras lärande.

Varje skolas utveckling

Skolans verksamhet måste utvecklas så att den svarar mot de nationella målen. Huvudmannen har ett givet ansvar för att så sker.²⁶

Skolinspektionen vill peka på att såväl huvudmännen, som rektorer, ska arbeta mot de nationella målen för utbildningen. Det finns inget som hindrar att huvudmannen inom sitt kvalitetsarbete formulerar och följer upp egna mål, men målen får i så fall inte strida mot de nationella målen och det är viktigt att huvudmannen i sin dokumentation skiljer på nationella och lokalt uppsatta mål.²⁷ Det behöver också klargöras för alla nivåer på vilket sätt eventuella lokala mål är kopplade till de nationella målen för skolan, så att det inte råder någon osäkerhet om vad som ska uppnås.

Huvudmän väljer olika fokus för sin uppföljning

I de nationella målen och riktlinjerna för skolan finns mål för kunskaper som eleverna ska uppnå och mål för de normer och värden som ska råda i skolans verksamhet. Granskningen visar att huvudmännen i sin uppföljning väljer olika fokus för insamling av resultat inom dessa områden.

När det gäller elevernas kunskapsresultat är det kvantitativa mätetal såsom betygsmedelvärden, resultat från nationella prov och behörighet till gymnasieskolan som efterfrågas av huvudmännen. Såväl SALSA-värden²⁸ som faktiska betygsvärden, jämförelser med liknande huvudmän och med rikets resultat blir viktiga avstämningpunkter. Sveriges kommuner och landstings (SKL) rankinglistor, refereras frekvent i intervjuerna.

Resultat för hur skolorna arbetat med värdegrundsrelaterade frågor följs oftast upp via attitydundersökningar utifrån ett brukarperspektiv. Enkäter används för att få såväl elevers och föräldrars uppfattning om trygghet, studiero och upplevelse av skolans klimat, som av lärarnas upplevelse av klimatet i klassrummet. Enkätresultaten sammanställs och presenteras ofta med indextal.

Incidentrapportering av kränkningar görs oftast instrumentellt till huvudmannen. Ibland finns inga rutiner för rapportering till huvudmannen. Få huvudmän går steget vidare och gör kvalitativa undersökningar av värdegrundsfrågor utifrån de incidentanmälningar som gjorts under året.

I hög grad är det mätbara, kvantitativa data som efterfrågas av huvudmannen, både vad det gäller kunskapsresultat och resultat från värdegrundsarbetet.

”Den statliga regleringen med nationella prov har hjälpt till att skaffa hårddata” menar en nämndordförande i en större kommun.

Tidigare fanns inget att följa upp, menar ordföranden. Målen för uppföljningen är väl förankrade i denna kommun, men det är framförallt nämndens uppföljningsmål i förhållande till de nationella målen för utbildningen, som avses. De är kopplade till fullmäktiges övergripande mål men inte helt kompatibla.

26 Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet 2011. SKOLFS 2010:37., s 11

27 Skolverket (2012). Skolverkets allmänna råd med kommentarer: Systematiskt kvalitetsarbete – för skolväsendet.

28 Modellberäknat värde. Skolornas resultat räknas fram genom att de faktiska betygsresultaten sätts i relation till ett antal bakgrundsfaktorer. Det är föräldrarnas utbildningsnivå och fördelningen pojkar/flickor samt andelen nyinvandrade elever, d v s andelen elever som kommit till Sverige under de senaste fyra åren, som utgör bakgrundsfaktorerna. Se Skolverkets hemsida.

”Kommunfullmäktige formulerar också mål, ibland passar de in hos oss, ibland inte och då hoppas vi över dem”, säger en kvalitetsansvarig på förvaltningen i kommunen.

De nyckeltal och andra resultatmått som används av de kommunala huvudmännen, framför allt när det gäller kunskapsresultat, sammanställs i många fall utan att man gör några analyser av samband, skillnader eller andra korrelationer mellan olika resultat. Resultatredovisningar och de analyser som görs stannar ofta på mellannivå, hos förvaltningen. Förvaltningschef eller annan chef på ledningsnivå återrapporterar en del av underlaget för nämnden. En ytterligare mindre del av underlaget presenteras för fullmäktige.

Skolinspektionen menar att kvalitativa mått kring såväl kunskapsresultat som värdegrundsresultat har ett värde för förståelse av måluppfyllelsen, vare sig det är upplevelse av trygghet och studiero, eller lärares undervisning och återkoppling till eleverna och elevers upplevelse av kunskapsstoffet som studeras. Därför behöver huvudmännen använda sig av olika metoder och verktyg för datainsamling såväl som att göra analyser i sitt kvalitetsarbete.

Skillnader mellan olika huvudmän

De stora enskilda huvudmännen i granskningen, det vill säga skolföretag med många fristående grundskolor, har alla ett tydligt utvecklat och väl förankrat kvalitetsarbete, som är transparent för alla nivåer. Hos en huvudman arbetar man, som exempel, med ägarkoncernens modell i sin målstyrningsprocess genom så kallade styrkort i ett webbaserat system, som används av såväl huvudmannen som varje skola, för att dokumentera kvalitetsarbetet. Mål och resultat följs upp här vid fyra tillfällen per år. Hos denna huvudman beskrivs också kontinuerlig kommunikation och reflektion om hur man ska kunna sätta kvalitativa mål vid sidan av de kvantitativa.

Hos en annan stor enskild huvudman samlar man in såväl kunskapsresultat som värdegrundsresultat på central nivå och redovisar resultaten öppet i organisationen. Rektor för varje skola hos huvudmannen får möjlighet att analysera och kommentera resultaten. Tillsammans med övriga skolors analyser och huvudmannens egna analyser bildar detta sedan underlag för styrelsens beslut om åtgärder för förbättrad måluppfyllelse. Flera av de stora enskilda huvudmännen arbetar liksom många kommuner, med ett årshjul för uppföljningen.

I några av de granskade stora kommunerna är beslutskedjan oklar och de intervjuade upplever dubbelarbete på olika nivåer i organisationen. Det gör att uppföljningen av skolornas resultat också blir splittrad. Företrädesvis framträder detta i kommuner med en beställar-utförarmodell. Även stora kommuner med en decentraliserad organisation i stadsdelsnämnder visar att fullmäktiges övergripande mål och den ”budgetpåse” som tilldelas stadsdelarna kan leda till att likvärdigheten riskeras, då fullmäktige inte följer upp att avsatta medel till grundskolan verkligen används till detta.

Det finns också större kommuner som visar tydliga exempel på väl förankrade beslut om uppföljningar, vilka utgår från de nationella målen för utbildningen. Där finns en kontinuitet kring vad som ska redovisas varje år, med utgångspunkt i de nationella målen och riktlinjerna, både när det gäller värdegrund och kunskapsresultat och där det finns en tydlig struktur för kommunikation och dialog mellan nivåer. Detta beskrivs underlätta möjligheterna till samsyn och gemensamma bilder.

Ett exempel från en mindre kommun visar på en tydlig målprocess med de nationella målen i fokus och där målen förankras på samtliga nivåer i organisationen.

”Ansvarsfördelningen är tydlig. Vi strävar efter att ha tydliga mål”, säger nämndordföranden i kommunen.

Detta är också en kommun där eleverna har höga kunskapsresultat. I en annan mindre kommun finns däremot exempel som visar att det saknas kunskap hos politikerna om skolans uppdrag och besluten därför blir otydliga. Således är det vare sig storlek eller organisationsform som är avgörande för en tydlig målprocess.

Det finns i granskningen små enskilda huvudmän, som inte har några dokumenterade mål för sin uppföljning av hur väl de nationella målen uppnås. Deras uppfattning är att det inte behövs eftersom de som huvudmän är så nära verksamheten, ofta som både lärare och rektor. Det innebär dock att det riskerar att saknas systematik och långsiktighet i uppföljning och förbättringsåtgärder.

Skolinspektionen vill poängtera att om huvudmannen inte styr kvalitetsarbetet mot de nationella målen finns risk att det i förlängningen drabbar eleverna. När ingen systematisk uppföljning görs av undervisningens kvalitet och elevernas arbetsro och trygghet, så skapar huvudmannen inte heller förutsättningar att veta var förbättringar behöver göras för elevernas skolsituation.

Absoluta mål relativiseras

”Vi har bara 100 procent som mål. Vi siktar på stjärnorna så när vi trädtopparna”.

Så beskriver en verksamhetschef för en enskild huvudman den hållning man arbetar utifrån. Det är dock mera vanligt att huvudmän i sina mål för uppföljningen sätter upp delmål som komplement. Det finns många förklaringar hos de granskade huvudmännen som har lägre måluppfyllelse än 100 procent i sina måldokument till varför de sätter lägre krav på måluppfyllelse. De kan uttrycka att det är viktigt med processmål, till exempel finns målet att höja kunskapsresultaten med två procent per läsår, vilket som exempel kan innebära att en huvudmans skolor har målet att gå från 77 till 79 procents måluppfyllelse ett givet år. Skolor som redan har en måluppfyllelse som ligger över denna nivå får då inget incitament att utmana sina resultat eftersom de redan nått huvudmannens mål. Såväl politiker som tjänstemän menar att det är viktigt att sätta det som de bedömer vara realistiska mål, ett slags progressionsmål så att det går att mäta att det sker en förbättring av skolornas arbete år från år. Nedan ges några exempel på hur verkställighetsfunktioner på huvudmannanivå och rektorer uppfattar mål för elevernas kunskaper.

*”Vi ska ha realistiska indexvärden, men det ska inte tolkas som att vi nöjer oss med att vissa elever inte når målen.”
(rektorer, stor kommun)*

”Skolor som lyckas bättre får vara föredöme, en sporre att utvecklas.”(grundskolechef, enskild huvudman)

”Vi vill vara en skola i toppklass i Sverige men vi har många utmaningar. Vi vill lyckas bättre än våra förutsättningar. Det är det som räknas.” (förvaltningschef, stor kommun)

De inslag av relativism som finns hos en del huvudmän när det gäller satta målvärden, stämmer inte överens med skollagen. Skolinspektionen menar att det sänder signaler till såväl elever och föräldrar, som till rektorer och lärare, om att skolan inte förväntar sig att alla elever ska få möjlighet att nå målen för utbildningen, vilket kan påverka såväl motivation som arbetsinsats i skolan.

I skollagen anges följande:

”Alla barn och elever ska 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”.²⁹

Uppföljning av kunskapsresultaten — men svaga analyser av orsaker

Kunskapsresultaten i sig har inte varit fokus i granskningen, men en genomgång av betygsresultat hos de granskade huvudmännen visar på stora olikheter mellan såväl huvudmän som mellan skolenheter hos varje huvudman.³⁰ Det finns huvudmän där upp till 45 procent av eleverna i årskurs 9 inte nått kunskapskraven i alla ämnen och där resultaten inte förbättrats över tid. Detta ger signaler om att uppföljning och analys av vilka åtgärder som behövs är svag. Det finns huvudmän där spridningen i kunskapsresultat mellan skolor är över 150 meritpoäng.³¹ Den stora brist på måluppfyllelse och den spridning i kunskapsresultat som finns inom huvudmannens ansvarsområde innebär att styrningen av skolan behöver förbättras. Dessa huvudmän behöver ta reda på orsaker till spridningen, söka efter samband mellan olika faktorer, identifiera resursbehov och skillnader och se var skolors styrkor finns, så att alla elever kan få den utbildning de har rätt till.

I Skolverkets allmänna råd för kvalitetsarbete finns konkreta exempel för hur huvudmannen kan ta sig an uppföljningen. Med årscykler som utgångspunkt kan huvudmännen skapa en systematik där varje moment synliggörs och samordnas med huvudmannens tidsschema för bland annat budgetarbetet.³²

²⁹ 3 kap. 3 § skollagen. Lag (2014:458).

³⁰ Se bilaga: Elevers kunskapsresultat hos granskade huvudmän

³¹ ibid

³² Skolverket (2012). Skolverkets allmänna råd med kommentarer: Systematiskt kvalitetsarbete – för skolväsendet.

Skolinspektionen vill poängtera kravet i skollagen att skolan ska vara likvärdig för alla elever.³³ Detta innebär att huvudmannen har ett ansvar för att analysera vad spridningen i resultat innebär också för likvärdigheten i utbildningen i grundskolan, och fördela resurser utifrån analyser av behov.³⁴

Komplex bild av samband

Kvalitetsarbetet är en ständigt pågående process där de olika faserna såväl förutsätter, som går in i varandra.³⁵ Kvalitetsarbetet är också en förutsättning för att kunna upprätthålla och utveckla utbildningens kvalitet, men bilden av sambanden mellan styrning och resultat är inte helt enkel i en så sammansatt verksamhet som utbildning.

De huvudmän som i granskningen bedömts ha ett kvalitetsarbete som är tydligt, transparent, metodiskt och följsamt mot de nationella målen, kan i många fall också konstateras ha generellt höga kunskapsresultat i sina skolor och ofta ett tydligt värdegrundsarbete, men ändå med en spridning i resultat mellan skolor. Hög måluppfyllelse i kunskapsdelen innebär dock inte självklart att resultat av värdegrundsarbetet visar hög måluppfyllelse och tvärtom. Det visar sig också att när rektorers analyser tas tillvara så får det också goda effekter på resultatet ute på skolenheterna.

Orsakerna till att kvalitetsarbetet inte gett genomslag i högre måluppfyllelse hos en del huvudmän är troligtvis komplexa. Det kan handla om att en förändring i kvalitetsarbetet ännu inte hunnit ge synbara effekter eller att man har svaga punkter kvar att arbeta med i någon del av kvalitetskedjan. I granskningen har det inte varit möjligt att detaljgranska alla variabler i ett kvalitetsarbete som kan bidra till högre måluppfyllelse. Det finns en positiv ambition i många kommuner, att utveckla sina metoder att presentera resultat för politikerna som ger dem tydliga underlag för beslut om prioriteringar. Det är framförallt kvantitativa resultat som efterfrågas av politiker, medan komplexa sambandsanalyser ofta saknas.

De stora enskilda huvudmän som ingått i granskningen har mycket stort fokus på resultatuppföljning och analys. När det gäller de stora kommunerna i granskningen så är mönstret mer diversifierat och beror på hur medvetet respektive kommunal huvudman arbetar med sin uppföljning. I granskningen finns exempel på kommuner som medvetet arbetar med att prognosticera kunskapsresultat för att i tid fånga och eventuellt omfördela resurser, så att det finns tid att öka måluppfyllelsen under läsåret.

Uppföljning av trygghet, studiero och kränkningar – en otydlig bild

Värdegrundsresultaten blir generellt inte så tydligt belysta hos de granskade huvudmännen. Brukarundersökningar i form av enkäter om trygghet, trivsel och upplevelse av skolmiljön sammanställs och presenteras i rapporter, men analyseras sällan mera ingående. Det är också mindre vanligt att huvudmännen sätter upp utvärderingsbara mål för dessa resultat, i synnerhet huvudmän med få grundskolor.

33 1 kap. 9 §, Skollagen

34 2 kap, 8a §, Skollagen

35 Skolverket (2012). Skolverkets allmänna råd med kommentarer: Systematiskt kvalitetsarbete – för skolväsendet. s 8

En skolchef uttrycker sig såhär:

”Svårt att ha värdegrundresultat med som underlag. Det har varit svårare att precisera det. Svårt att mäta på ett bra sätt.”

Som belysande exempel framträder i en liten kommun uppfattningen på huvudmannanivå att de inte behöver styra skolorna genom mål för värdegrundsarbetet då ”detta är grundskolornas styrka”. Det framgår inte hur man tagit reda på denna styrka eller vilka resultat huvudmannen förväntar sig av arbetet för trygghet, studiero och mot kränkande behandling av elever. Här avsäger sig således huvudmannen sitt ansvar för uppföljning av skolornas resultat.

Det finns i granskningen även exempel på tydliga mål för värdegrundsarbetet. Nämnden i en mindre kommun har utformat mål som handlar om att skolorna ska utveckla ett mera normkritiskt förhållningssätt genom att fördjupa sin kunskap om normer och värden i samhället. Sammanställningar av alla ärenden om kränkande behandling rapporteras i den här kommunen vid flera tillfällen varje termin och ger nämnden god kunskap om i vilken omfattning kränkningar förekommer, samt av vilken art de är. Detta följs upp i en särskild rapport till huvudmannen, där det beskrivs vilka utgångspunkter för värdegrundsarbetet som gäller och vilka slutsatser som dragits av det aktuella arbetet. I samma kommun används, förutom enkäter till elever, föräldrar och lärare, också intervjuer och hälsosamtal som underlag för att sammanställa konkreta resultat av arbetet med trygghet, studiero och arbetet mot kränkande behandling av elever. Rapportering av resultatet sker till kommunstyrelsen.

Brukarenkäter till föräldrar ger bara viss information, i synnerhet som upplevelse av kränkningar inte alltid kommer till föräldrars vetskap utan bärs av den enskilda eleven. Elevenkäter ger en bild av var problemen kan finnas, men ger ingen information om orsaker till de upplevelser som poängsätts. Därför har även kvalitativ uppföljning en viktig funktion.

Huvudmännen behöver koppla ihop incidentanmälningar med övrigt värdegrundarbete och göra analyser utifrån flera parametrar för att skaffa sig en överblick över vilka områden som är viktiga att utveckla.

”Vi följer upp anmälningar om kränkande behandling, men vi vet inte hur man använder resultatet.” (rektorer).

Skolinspektionen menar att huvudmännen behöver ta ett helhetsgrepp när det gäller värdegrundsfrågorna och göra klart vilka konkreta resultat de förväntar sig. Mål av typen ”vi ska ha nolltolerans”, är viktiga och visar på en riktning, men målen behöver operationaliseras och göras uppföljningsbara. Huvudmännen behöver vidare följa upp och analysera goda exempel för att skapa kunskap om vilka faktorer som är viktiga för elevers trygghet och studiero. Huvudmännen behöver också koppla samman resultat från värdegrundsarbetet med elevernas kunskapsresultat så att uppföljningen ger en bild av processer i verksamheten och de förutsättningar som finns för kunskapsutveckling. Analyser av de samlade värdegrundresultaten skulle kunna bidra till att ge tydligare bilder av vilka insatser som behöver göras kring trygghet, studiero och att kunna förebygga och förhindra kränkande behandling bland elever.

Underlag och förankring av utvecklingsinsatser

Huvudmannen ska, enligt skollagens bestämmelser, på huvudmannanivå planera och utveckla utbildningen.³⁶ Huvudmannen behöver se till att planeringen utgår från en analys av måluppfyllelsen för den samlade verksamheten och vad som påverkar resultaten, så att det blir möjligt att prioritera utvecklingsområden. Huvudmannen bör också klargöra vad utvecklingsinsatser förväntas leda till och vilka förutsättningar som krävs för att insatserna ska kunna genomföras, på kort såväl som på lång sikt. Analysen bör användas som underlag för återkommande dialoger med rektorerna.³⁷ Nedan beskrivs vad granskningen visat att huvudmännen behöver förbättra när det gäller analyser, samt den kommunikation som behövs i styrkedjan och utgångspunkter för de utvecklingsinsatser som görs hos huvudmännen.

Analys – en svårfångad del av kvalitetsarbetet

Ett genomgående utvecklingsområde i granskningen är huvudmännens svaga analyser³⁸ av sammanställda resultat om elevernas kunskaper och skolans värdegrundsarbete. Beslut om insatser tycks mera sällan grunda sig i väl genomförda analyser som utgår från en tidigare problembild, utan oftare utifrån regionala eller nationella signaler om utvecklingsbehov inom skolan generellt. Det innebär att huvudmännen inte skaffar sig kunskap om vilka behov av utveckling som finns på varje skola och inte heller om vilka systematiska problem som behöver åtgärdas i huvudmannens skolverksamhet. Huvudmännen beslutar självklart om olika åtgärder, men tydliggör inte alltid vad de förväntar sig att åtgärderna ska leda till eller hur de ska följas upp. Även de huvudmän som har ett välutvecklat kvalitetsarbete uttrycker att de behöver utveckla sina analyser. Många tycker sig ha kommit en bra bit på väg, medan andra inte har något system för att vara sig göra analyser eller kommunicera dem.

”Vi efterfrågar inga analyser. Det är en decentraliserad organisation.” (kommunchef)

”Tidigare hade vi redovisningar av vad vi gjort, nu har vi redovisningar av resultaten. Analysen saknas fortfarande.” (controller)

”Analysen har byggts ut och förfinats. Nu har vi struktur och system för att se var det brister.” (ordförande Barn- och ungdomsnämnd)

Det finns både kommuner och enskilda huvudmän i granskningen som genomför genomtänkta analyser med beprövade metoder. Ett exempel från en större enskild huvudman visar att man där dels analyserar kunskapsresultat vid fem tillfällen per år, dels upplevd trygghet, trivsel och nöjdhet en

36 4 kap. 3 § Skollagen.

37 Skolverket (2012). Allmänna råd med kommentarer. Systematiskt kvalitetsarbete – för skolväsendet.

38 Se bilaga ”ord – och begreppslista”

gång per år. Samtliga rektorer i huvudmannens skolor gör egna analyser för sin skola. Sedan samlas de med företagsledningen för att analysera vilka delar man lyckats bra, respektive mindre bra med och diskuterar vad som påverkat resultaten. Därefter skapas strategier för vilka prioriterade områden skolorna ska arbeta med kommande läsår. Hos den stora huvudman som här belysts görs även statistiska analyser, till exempel faktoranalyser och korrelationsanalyser, för att kunna se samband mellan olika resultat. När huvudmannen spårar ett mönster mellan flera skolor görs ibland fördjupade, kvalitativa studier för att öka förståelsen för orsaker till resultaten och göra insatser utifrån detta.

”Om vi rektorer tappar ambitionen att sträva efter hundra procent, så tappar aldrig koncernen den”, säger en rektor.

De huvudmän som har ett välfungerande kvalitetsarbete, är huvudmän som använder sig av omfattande kvalitativt och kvantitativt underlag för att kunna följa upp och analysera resultat. Det gäller såväl elevernas kunskapsutveckling som skolornas värdegrundsarbete. Kvalitetsarbetet bedrivs då ofta av professionella stödfunktioner inom kvalitetsfrågor. De använder sig av olika beprövade metoder och analyser för att ge huvudmannen underlag och resultat från kvalitetsarbetet angående såväl styrkor som svagheter inom verksamheten. En positiv trend som skymtar i granskningen är att flera huvudmän, vanligtvis de större kommunerna och även någon av de stora enskilda huvudmännen, har inlett samarbeten med närliggande universitet och högskolor i syfte att utveckla kompetensen inom olika områden.

Skolinspektionens granskning visar att det finns många huvudmän som behöver utveckla sina analyser av resultaten för att kunna se mönster och därmed kunna avgöra vilka utvecklingsområden som ska prioriteras.

Kommunikation i hela styrkedjan behövs

I granskningsresultatet framträder kommunikation som ett viktigt medel i styrningen. Granskningen har undersökt om huvudmannen har strukturer för att kunna föra en dialog med rektorerna kring deras analyser av resultaten på varje skolenhet.

Ett exempel på styrfilosofi från en större kommun är det de kallar ”styrning genom dialog”. Här utgör kommunikation via dialoger en väsentlig del av styrningen och olika forum för kommunikation och samråd finns mellan olika nivåer och funktioner i organisationen. Även andra beskriver strukturer för dialog över hela styrkedjan.

Hos flera huvudmän är det istället avsaknad av dialog som framträder starkast. I granskningen bli det påtagligt att det i synnerhet är från intervjuade rektorer som det framgår att en önskvärd dialog saknas och därmed förankras vare sig nya mål nedåt i organisationen, eller lokala resultat och behov uppåt.

”Målen som ansvarig nämnd formulerar kommuniceras inte ut till rektorerna och blir därmed inte förankrade i den verksamhet där de ska realiseras.” (rektorer, mellanstor kommun)

”Man har inte dialogtid när man möts med kommunen utan mer informationstid.” (rektorer, stor kommun).

I motsats till ovanstående visar flera av de stora enskilda huvudmännen att de har en medveten dialog mellan huvudman, verkställighetschefer och rektorer, där alla är införstådda med arbetsprocessen för ledning och styrning.

Att paketera och visualisera resultat

Den ottydlighet i styrkedjan som framträder, accentueras också av att huvudmännen på olika nivåer och i olika funktioner, ofta använder olika språkbruk, terminologi och former för framställningarna i sin dokumentation. Det gör det troligtvis svårare för en styrelse-, nämnd- eller kommunfullmäktigeledamot att förstå materialet och att kunna tolka det.

Ett exempel på kommunikativt utvecklingsarbete som handlar om hur resultat kan presenteras på ett överskådligt sätt, är en kommun i granskningen som lagt tyngd på arbete med utveckling av sin presentation av data. Som exempel används visualiserad statistik för att ge komplicerade data en form som är överblickbar.

”Det handlar om att tillgängliggöra den mängd data vi har”, menar utbildningsnämndens ordförande.

Kommunstyrelsens ordförande uttrycker inriktningen:

”Min infallsvinkel är att det ska vara tydligt.”

Ett annat exempel är att en stor enskild huvudman i granskningen har bytt namn på sin kvalitetsavdelning och benämner den istället kommunikationsavdelning, vilket ger en signal om vilken vikt den huvudmannen lägger vid att kommunicera kring kvalitetsarbetet.

Skolinspektionen vill betona vikten av att huvudmännen utformar strukturer för kommunikation mellan samtliga nivåer i organisationen i syfte att förankra sina bedömningar av utvecklingsbehov. På så sätt skapas delaktighet och det ökar förutsättningar för följsamhet med huvudmannens beslut kring vad som ska följas upp. I de fall där kommunikationen mellan aktörer i olika funktioner inte fungerar så riskerar det däremot att skapa såväl osäkerhet som olikheter mellan nivåer om vilka nationella mål som ska prioriteras. I slutändan drabbar det eleverna.

Huvudmannens utvecklingsinsatser och åtgärder

Alla huvudmän i granskningen gör olika insatser för att förbättra målfyllelsen, men insatserna bygger mera sällan på genomförda analyser av de resultat man faktiskt har. Istället förefaller det ibland mera vara en generell debatt om skolan i samhället som påverkar vilka prioriteringar och satsningar som görs och om det är möjligt att få statliga medel för insatser.

Utvecklingsinsatser beskrivs ofta i form av åtaganden som förvaltningen hos en kommunal huvudman gör årligen. Vanliga satsningar handlar om jämställdhet, framförallt pojkars resultat, IKT i skolan och olika läsprojekt. Många

huvudmän deltar i matematiksatsningar, exempelvis via SKL³⁹ eller statliga satsningar via Skolverket⁴⁰. Ibland görs dessa satsningar trots att det går att utläsa av den dokumentation granskningen tagit del av, att det är andra ämnen och områden som har lägre måluppfyllelse. Det finns också exempel på att generella satsningar mött motstånd hos rektorer då de inte stämmer överens med de behov som rektorns analyser visar att just den skolan har. I ett sådant fall beskrivs att huvudmannen faktiskt, efter en dialog om problemen, övergått till att diskutera varje skolas behov av satsningar istället, vilket upplevs som mera funktionellt och ger rektorer möjlighet att arbeta med de områden och metoder som är mest relevanta.

Många huvudmän satsar också på karriärtjänster, så kallade förstelärare, men det faller utanför denna gransknings fokus att ta reda på hur väl lärarsatsningarna följts upp i förhållande till måluppfyllelsen. Några huvudmän gör strategiska och långsiktiga kompetensutvecklingsinsatser utifrån de faktiska resultat som verksamheten visar. Ett medvetet arbete för att utveckla ledarskapet i klassrummet i en kommun, som lett till förbättrade resultat för eleverna och mer tillfredsställda lärare, är ett exempel på hur ett strukturerat förbättringsarbete kan ge positiva ringar på vattnet. Det finns vidare exempel på kommunala huvudmän som gjort specifika satsningar på ett antal så kallade fokusskolor i områden där man sett att resultaten är låga och då gett extra resurser för olika riktade insatser i dessa skolor. Dessa insatser hade ännu inte följts upp vid tidpunkten för granskningen.

De stora enskilda skolföretagen i granskningen visar alla på ett kvalitetsarbete som utgår från kartläggningar och analyser av de sammanställda resultaten för åtgärder och utvecklingsinsatser. Där görs också fördjupade analyser när resultaten inte är tillfredsställande. Därefter förs en dialog mellan ledning, verksamhetschefer och rektorer om behov. Som exempel kan nämnas en stor enskild huvudman där man efter sådan kartläggning och analys gjort satsningar på IKT-medel i syfte att minska störningar i studieron, samt också satsat ytterligare på elevhälsopersonal för att öka tryggheten för eleverna.

Skolinspektionen vill poängtera behovet att genomföra sådana analyser av tidigare insatser och skolornas resultat, som kan ge huvudman och rektorer underlag för att prioritera utvecklingsinsatser för ökad måluppfyllelse, både generellt i huvudmannens skolor och specifikt på de skolor som har låg måluppfyllelse inom ett eller flera områden.

Resursfördelning som verktyg för resultatutveckling

I denna granskning har resurstilldelning och fördelning av resurser mellan skolor inte granskats explicit.⁴¹ Däremot har det ingått frågor om huruvida huvudmännen följer upp sin egen resursfördelning och sina prioriterade insatser. Därigenom har resursfrågan i någon mån blivit synliggjord i projektet. Enstaka kommunala huvudmän i granskningen gör sin resursfördelning byggd på analyser av resultat och en omvärldsanalys. Granskningen visar dock att huvudmän generellt inte följer upp samband mellan skolornas resultat och satsade resurser. Många kommunala huvudmän använder en given

39 Sveriges kommuner och landstings satsning på matematik PISA 2015. www.skl.se

40 Skolverket, Matematiklyftet, www.skolverket.se

41 Resurser till skolan är en stor del av kommuners budget. Totalt utgjorde skola och vuxenutbildning 26 procent av den kommunala sektorns kostnader 2012. Inklusivt förskola, pedagogisk omsorg och fritidshem blir andelen 40 procent (SOU 2014:5)

fördelningsnyckel för att avsätta en viss andel av den tilldelade ekonomiska resursen för grundskolan som strukturtillägg/utjämningsresurs till vissa skolor, oftast utifrån olika socioekonomiska faktorer och andel elever med utländsk bakgrund. I några fall har fördelningsnycklarna för detta i granskningens kommuner just räknats om eller är under utredning. Några kommunala huvudmän i granskningen har för första gången inlett ett arbete med socioekonomisk fördelning och uttrycker sig vara "lite yrvakna" kring dessa frågor.⁴²

Det framgår också att resursfördelningssystemen, ibland men långt ifrån alltid, grundar sig i den forskning som finns om vad som bidrar till framgångsrika skolor, men att detta inte tydligt kopplas till de egna resultaten.⁴³

Det är inte vanligt att huvudmännen systematiskt följer upp samband mellan resultat och tilldelade resurser år för år utan man litar på sina fördelningsmodeller. Därmed vet huvudmännen inte om den beslutade fördelningen har någon effekt på skolornas resultat.

Skolinspektionen vill understryka att huvudmännen kontinuerligt bör ställa sig frågan vilken sorts uppföljning de ska göra av sin resursfördelning, så att eventuella effekterna i måluppfyllelse blir tydliggjorda. Det är en viktig del i att skaffa kunskap om vilka insatser som leder till framgång.

Otydlighet i vem som bär huvudmannaskapet

Det framkommer i granskningen att många huvudmän inte gjort klart hur ansvar och rollfördelning ska se ut i deras organisation. Vi har fått olika svar i intervjuerna beroende på var i organisationen man befinner sig och vilken funktion personen har. Det gäller framförallt kommunala huvudmän av olika storlek och organisation, samt mindre enskilda huvudmän. Dessa resultat stämmer överens med den studie av kommunalt huvudmannaskap som gjordes av Skolverket, där det framkom att det finns olika uppfattningar om vem som har huvudmannens uppdrag och ansvar.⁴⁴ Liknande resultat framkommer också i en ny OECD-rapport om decentraliseringen av skolans styrning i Sverige.⁴⁵

Utbildningschefen i en granskad kommun uttrycker sig så här klart om svaret:

"Det är olyckligt om fullmäktige ska vara expert på alla områden. Fullmäktige ska kontrollera."

Nämndordföranden är inne på samma linje.

"Det ekonomiska ligger på fullmäktige. Verksamhet och kvalitetsfrågor ligger på nämnden. Det yttersta, yttersta ansvaret ligger alltid i slutet på fullmäktige."

42 SKL har gett ut en skrift om olika resursfördelningsmodeller. "Socioekonomisk resursfördelning till skolor" (2014). www.skl.se

43 Kvalitetsgranskningen om segregationens negativa effekter undersökte mer ingående hur resursfördelningen ser ut i att antal kommuner, samt vilka åtgärder de vidtar. Skolinspektionen, Kvalitetsgranskningsrapport 2014:01

44 Skolverket (2011). Kommunalt huvudmannaskap i praktiken en kvalitativ studie. Rapport:362.

45 Blanchenay, m.fl. (2014). Shifting Responsibilities – 20 Years of Education Devolution in Sweden. OECD Education Working Papers No. 104.

I andra kommuner är svaren mera otydliga kring vem som bär huvudmannens ansvar och det finns exempel på utbildningsutskott som menar att de inte får de viktiga frågorna på sitt bord. Nämndorganisationen är ibland snårig och i kommuner med stadsdelsnämnder blir avståndet till kommunfullmäktige och kommunstyrelse stort och de förefaller då fungera mer som en samordnande funktion än en styrande funktion för skolan.

Det är ofta rektorerna som uppfattar huvudmannaansvaret som otydligt och som ger uttryck för en frustration.

”Det är oklart för oss vem som är huvudman. Man har delat huvudmannaskap, ibland är det nämnden, ibland produktionsstyrelsen. Vi är producenter.” (rektor i en beställar-utförarorganisation)

I de kommuner som har kvar en beställar-utförarorganisation är såväl dubbelarbete som oklarheter om vem som gör vad, ganska stor enligt Skolinspektionens intervjuer. Det kan antas begränsa styrmöjligheterna.

Enskilda huvudmän i de större skolföretagen som granskats, har i stor utsträckning en organisation med tillgång till stabsfunktioner och verksamhetschefer med stort intresse för skolfrågor. Styrningen för en enskild huvudman bygger generellt på företagsprinciper som marknadsaspekter och affärsmässighet, konkurrenskraft och vinstmotiv, och ibland även ett stort mått av idealitet. De har precis som kommuner också krav på följsamhet med de nationella målen för utbildningen.⁴⁶

I granskningen ger även två av de enskilda huvudmännen i stora skolföretag inledningsvis otydliga besked om vem de anser är huvudman. I de senare fallen är det den övergripande ägarkoncernen som då uttrycks vara huvudman, inte det granskade utbildningsföretaget⁴⁷. Huvudmän för små skolverksamheter kan uppleva oklarheter kring huvudmannaskapet av andra skäl.

En ordförande i styrelsen för en mindre enskild huvudman med några grundskolor, uttrycker följande:

”Jag förstår nu när ni besöker oss, att det är styrelsen som är huvudman”.

Andra små styrelser för enskilda huvudmän ser sitt uppdrag främst ur ekonomistyrningssynpunkt. Styrningen mot de nationella målen lämnas då till rektor och lärare.

Huvudmannens kunskap om sitt eget och skolans uppdrag

Om skolhuvudmän ska kunna ta sitt ansvar för att styra mot de nationella målen för skolan så krävs kunskap och insikt i vad målen innebär. Ibland når inte kunskapen om skolans uppdrag och mål riktigt fram till de politiker i kommunerna som är satta att axla huvudmannaskapet för skolan. I mycket små enskilt drivna skolor saknas istället gränssnitt mellan huvudmannens

⁴⁶ Casula Vifell och Ivarsson Westerberg. (2013) I det offentligas tjänst – nya förutsättningar för tjänstemannarollen.

⁴⁷ Huvudman är den juridiska eller enskilda person som fått godkännandet för att driva utbildningen av Skolinspektionen, i dessa fall det granskade skolföretaget, inte ägarkoncernen

ansvar, och mål, och den verksamhet de ska styra över. Rektor, lärare och huvudman är ibland samma person. Därmed blir målen för uppföljningen oklara, allt hanteras i verksamheten direkt och huvudmannansvaret utövas i mycket begränsad omfattning. Resultat och analyser utgår från individfokus och dokumenteras inte alltid. Rektor/huvudman uppfattar sig inte behöva dokumentation för att veta vilka resultat skolan uppnår med sina elever. Perspektivet blir ett ensidigt verksamhetsperspektiv, där styrningsperspektivet blir underordnat.

Det finns samtidigt exempel i granskningen på enskilda huvudmän bland de som endast driver en skola, som medvetet valt att ha en extern styrelse med olika kompetenser och som säkrat huvudmannansvaret och försöker bevara distansen till verksamheten på så sätt. Styrelsen utgår då från ett årshjul för kvalitetsarbetet och såväl egna som gemensamma analyser med rektor görs med fokus på utveckling av kunskapsresultat och värdegrundarbete.

De enskilda huvudmännen i stora skolföretag som ingår i granskningen, har en tydlighet i mål, uppföljning och resultat för sina skolor. Dessa visar på ett genomarbetat kvalitetsarbete som förankrats på alla nivåer i organisationen och där kompetens om skolans uppdrag är tydlig.

Bland de kommunala huvudmän som ingått i granskningen är variationen på kvalitetsarbetet betydligt större, även hos stora kommuner. Möjligen kan en del av detta förhållande förklaras med den komplexitet som en politiskt styrd organisation befinner sig i. I kommunerna konkurrerar skolfrågor med en mängd andra frågor. De enskilda huvudmännen har istället möjlighet att renodla frågorna i sitt skolföretag.

Skolinspektionens granskning visar därmed att det finns en otydlighet i huvudmannaskapets funktioner och roller och det skapar en osäkerhet om vem som ska bära in kunskap om de nationella målen för skolan och vem som har ansvar för resultaten och förbättringsåtgärder på huvudmannanivå. God styrning av skolan kräver tydlighet, dialog och transparens samt kunskap om skolans uppdrag och mål. Huvudmännen behöver diskutera hur de ska styra för måloppfyllelse så att varje elev får den utbildning de har rätt till.

3 | Avslutande diskussion

"Skolsverige" har stora olikheter. I denna granskning syns dessa olikheter bland annat genom att urvalet visar en stor variation av huvudmän, där den minsta av huvudmännen ansvarar för totalt sex elever i en liten skola och den största huvudmannen ansvarar för mer än 50 000 grundskolelever i en stor kommun.⁴⁸ Huvudmännen har organiserat sitt huvudmannauppdrag utifrån olika principer och de har olika kunskap och insikt om uppdraget som skolhuvudman. Men alla skolhuvudmän har samma ansvar.

Huvudmannens uppdrag är, enligt skollagen, att ta ansvar för att följa upp de mål, krav och riktlinjer som finns nationellt för skolan, analysera resultaten, planera utvecklingen av utbildningen och ge förutsättningar för skolornas arbete. Det innebär att det måste finnas en tydlig styrkedja som fungerar genom alla nivåer i skolorganisationen.

De nationella målen för skolan syftar till att ge alla elever en utbildning som är likvärdig och oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden. En utbildning där eleverna kan inhämta och utveckla kunskaper och värden i en trygg miljö. Granskningens resultat visar att huvudmännen tydligare behöver använda de nationella målen för styrning av skolverksamheten så att målen kan uppnås.

Huvudmannakompetens kan beskrivas innefatta två centrala delar. Dels innefattar den kunskap om skolans uppdrag och om det egna uppdraget att styra skolverksamheten hos huvudmannen. Dels handlar det om att huvudmannen måste ha verktyg att använda denna kunskap. På så sätt kan det bli möjligt för varje huvudmannarepresentant att utföra sitt uppdrag och ta sitt ansvar på ett sätt som ökar sannolikheten för att alla elever får en likvärdig utbildning med hög kvalitet.

Skolinspektionen har i resultatdelen beskrivit att det finns otydligheter i huvudmannaskapet, svagheter i styrkedjan och kommunikationen, såväl som kvalitetsbrister i den uppföljning och analys av resultaten som görs. Granskningen visar också att en avgörande faktor för framgångsrik styrning av skolan är ett väl fungerande samspel mellan huvudman och tjänstemän,

⁴⁸ Skolverkets nationella statistik 2013.

inte minst rektorer, i organisationen. Sammantaget riskerar samtliga dessa faktorer att negativt påverka elevernas utbildning när de inte fungerar. Generella utvecklingsinsatser riskerar vidare att skymma specifika behov på olika skolor och det kan därmed innebära att eleverna inte får en likvärdig utbildning. Några aspekter av dessa resultat ska diskuteras nedan.

Huvudman på olika villkor

Det finns många likheter, men också en påtaglig skillnad, mellan enskilda och kommunala huvudmän, som gäller uppgiftens bredd och komplexitet. Kommuner ansvarar, förutom för skolfrågor, också för ett stort antal uppgifter av olika slag, vilket innebär att de inte kan fokusera ensidigt på skolfrågorna. Detta skiljer sig från enskilda huvudmän där till exempel huvudmän som enbart driver en skola är väldigt nära verksamheten, och där de stora enskilda huvudmännen har utbildning som fokus för hela företaget. Ett skolföretag har ägarintressen att ta hänsyn till medan kommunpolitiker har att ta hänsyn till den lokala politiska opinionen och en politisk opposition. Samtidigt är alla de som är utsedda att förvalta och utveckla den kommunala skolan precis lika mycket ansvariga för just skolfrågorna som den enskilde huvudmannen.

Kommunen som huvudman

Den här granskningen visar, precis som tidigare studier, att fokus för det kommunala huvudmannskapet finns som delegerat och operativt ansvar för nämnden och dess förvaltning, snarare än hos kommunfullmäktige och kommunstyrelse, som istället fokuserar på tilldelning av resurser. Fullmäktige som högsta ledning är högst ansvarig för att verksamheterna bedrivs så att eleverna når de nationella kunskaps- och värdegrundsmålen.⁴⁹ Det innebär att tydlighet i roller och ansvar, såväl som välfungerande kommunikation, är centrala förutsättningar för en god styrning. Styrningen av skolan måste fokusera på de nationella målen i skolförfattningarna så att alla elevers utveckling och lärande främjas. Samtidigt har huvudmannen i lagstiftningen stor frihet i hur man internt vill fördela ansvar och arbetsuppgifter för att åstadkomma effektivitet i genomförandet.

Flera studier har pekat på komplexiteten och svårigheten för skolhuvudmän att styra och stödja skolan mot måluppfyllelse. Studier från början av 2000-talet beskriver att kommunpolitiker i stor utsträckning återgått till styrning genom resurstilldelning utan att skaffa sig tillräcklig kunskap om sina skolor.⁵⁰ Liknande slutsatser dras i betänkandet "Staten får inte abdikera"⁵¹ om decentraliseringen av skolan. I en annan forskningsstudie om nämndarbete framgår att de skolnämnder som är framgångsrika, i huvudsak ägnar sig åt skolpolitiska frågor och har god vetskap om elevers måluppfyllelse. I mindre framgångsrika kommuner ägnar sig skolnämnderna i huvudsak åt administrativa frågor.⁵²

Statsvetenskapliga forskare menar att politikerna har kvar ansvaret oavsett hur produktionen organiseras och hävdar att den demokratiska

49 Se också Skolverket (2011). Kommunalt huvudmannskap i praktiken.

50 Skolverket (2009). Vad påverkar resultaten i svensk grundskola: kunskapsöversikt om betydelsen av olika faktorer. s 130-31

51 SOU 2014:5

52 Myrlund (2010). "Styra med mål eller medel?", s. 195–217 i: Höög och Johansson. (red.) Struktur, kultur, ledarskap – förutsättningar för framgångsrika skolor.

styrningskedjan försvagas när politiker abdikerar från sitt ansvar genom att skjuta över frågor till chefstjänstemän i förvaltningen.⁵³

Även en nyutkommen OECD-rapport om konsekvenser av decentraliseringsreformerna inom utbildningssektorn, går i samma riktning som Skolinspektionens granskning. Rapporten pekar på att det finns svårigheter att få följsamhet med nationella mål när makt och ansvar hos lokala myndigheter är otydligt.⁵⁴ Rapporten förespråkar att man ska koppla samman hur man sätter mål med de resultat som nåtts och ett bättre utnyttjande av existerande data, såväl statistik, kvalitativa data som forskningsresultat. Rapportförfattarna menar vidare att huvudmän behöver använda sig av kvalificerad "råd och vägledning" för att generera ett helhetsgrepp och ett strategiskt förhållnings-sätt till ansvarstagande.⁵⁵ I Sverige finns detta i dagsläget framförallt inom huvudmännens egna organisationer; exempelvis SKL och Friskolornas riksförbund, men även Skolverket har stödmaterial till huvudmännen. Här finns en potential för utveckling.

När ansvaret för skolan inte görs synligt hos varje skolhuvudman så riskerar det i slutändan vara eleverna som kommer till korta. Eleverna har rätt att gå i en skola där de nationella målen är i fokus och där huvudmannen följer upp effekter av insatta åtgärder och gör analyser av verksamhetens resultat som leder till åtgärder för måluppfyllelse för varje elev.

Att vara engagerad eldsjäl räcker inte

Det finns också hos en del av de enskilda huvudmännen en osäkerhet om huvudmannansansvaret. De små enskilda huvudmännen ser ofta rektorn som den som ska garantera kvalitetsarbetet, medan styrelsen enbart ses som några som har det ekonomiska ansvaret. Ibland är dessa också en och samma person. Då krävs att huvudmannen/rektorn/läraren förmår vara både pedagogisk ledare och ha ett styrande perspektiv där måluppfyllelse står i fokus, för att nå goda resultat utifrån de nationella målen. Små fristående skolor styrs av en stark drivkraft att ge eleverna en trygg skola med hög trivsel. De små enskilda huvudmännen kan leda sitt kvalitetsarbete med egen närvaro och kunskap om skolans arbete. Detta kan vara nog för en liten skolenhet, men är samtidigt sårbart eftersom det så starkt bygger på individerna som leder skolan vid en given tidpunkt.

Även i små kommuner kan närheten till verksamheten och personliga relationer avgöra graden av samarbete, snarare än att det utgår från fastställda kvalitetskriterier och rutiner för regelbunden dialog. Granskningen har visat att det både i små kommuner och små enskilda huvudmän finns behov av någon tillgänglig professionell instans eller myndighet där de kan få stöd i sin roll och med sitt uppdrag som skolhuvudmän.

Stora enskilda huvudmän med tydlig styrkedja

De fyra stora skolföretagen som ingått i granskningen har alla ett utmärkt kvalitetsarbete och en styrkedja som är tydlig för samtliga nivåer i organisationen. Skolans kärnprocess, undervisningen, står i fokus och måluppfyllelse enligt de nationella målen för utbildningen har en framträdande plats i arbe-

53 Montin. (2012). Politik och förvaltning i förändring — en forskningsbaserad översikt. SKL-rapport, Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet. Se också Montin & Granberg (2013). Moderna kommuner.

54 Blanchenay, m.fl. (2014). Shifting Responsibilities – 20 Years of Education Devolution in Sweden. OECD Education Working Papers No. 104.

55 Ibid, s 9

tet. De har valt lite olika strategier för sitt kvalitetsarbete, men för det som varit granskningens fokus framstår dessa huvudmän som goda exempel.

Huvudmannen och rektorerna

Innebörden i att vara huvudman för skolan är bland annat att stå för ett mera långsiktigt och utvecklande perspektiv än vad en rektor för en skolenhet har möjlighet till. Samtidigt har rektors ledarskap för skolan lyfts fram i forskning som en central faktor för arbete mot ökad måluppfyllelse och likvärdighet i skolan. Rektor har ett tydligt statligt uppdrag som chef och ledare för sin skolenhet.

I en aktuell forskningsrapport framgår att det finns en tveksamhet hos skolpolitiker när det gäller deras tilltro till rektorers förmåga att leda förändringsarbete.⁵⁶ Detta har endast implicit kunnat utläsas av föreliggande granskning, utifrån den brist på kommunikation mellan huvudmannen och verksamheternas rektorer som beskrivits hos framförallt kommunala huvudmän. En tolkning av denna avsaknad kan förstås vara att rektorerna inte ses som en viktig länk i styrkedjan eller att pragmatiska, organisatoriska orsaker ligger bakom att forum för dialog inte skapats. En annan möjlig tolkning är att den politiska nivån tvärtom har en stor tilltro till rektorers professionella kompetens och förmåga att leda skolans arbete mot måluppfyllelse och att det inte är politikernas sak att ha synpunkter på detta. Det är också tydligt att rektorer upplever höga krav på att hålla budget, såväl hos kommunala huvudmän, som hos enskilda huvudmän och att det tenderar att ta över från kvalitetstänkandet i en pressad arbetssituation. Skolinspektionens tidigare granskningar av rektorsrollen pekar på vikten av ett kontextuellt förhållnings-sätt och samspel mellan huvudmannen och rektorerna så att de tillsammans ska kunna optimera möjligheterna för huvudmannen att ge det stöd och skapa de förutsättningar som respektive skola behöver för sitt förbättringsarbete.⁵⁷

Huvudmännen i de stora skolföretag som har ingått i granskningen, har skapat stödstrukturer och kontinuerlig inrapportering till huvudmannen för rektorerna, som gör att de har ett tydligt ramverk att förhålla sig till. Detta skulle kunna tolkas både som en styrka, men möjligtvis också som en alltför stark styrning av rektors uppdrag. Det finns här en viktig balansgång i huvudmännens styrning, utifrån rektors statliga uppdrag och ansvar.

Analys som verktyg för utveckling

Det framstår tydligt i granskningen att företrädare för huvudmannen behöver utveckla sin kunskap och kompetens när det gäller hur de ska analysera den egna verksamheten så att de kan vidta utvecklingsåtgärder. Detta gäller inte minst förhållningssätt till värdet av att göra genomtänkta analyser. De som redan har en god kvalitet på sina uppföljningar och analyser ställer själva högre krav på sin väg mot excellens och efterfrågar bättre metoder och mer vetenskaplighet. Dessa huvudmän skulle också kunna fungera som stöd för dem som ännu inte hunnit så långt i metodutveckling med analysverktyg och analysområden.

56 Nihlfors & Johansson (2013). Rektor – en stark länk i styringskedjan. s 7

57 Skolinspektionen (2012). Rektors ledarskap – med ansvar för den pedagogiska verksamheten. Rapport 2012:1. S Se också Rapport 2010: 15. Rektors ledarskap: En granskning av hur rektor leder skolans arbete mot ökad måluppfyllelse.

Kultur för dialog som framgångsfaktor

Genomtänkt kommunikation mellan huvudmannanivåns politiker och tjänstemän samt verksamhetsnivåns rektorer, är en annan länk i styrningen som visat sig vara en förutsättning för att hela styrkedjan ska fungera väl.⁵⁸ Politiker, skol- och utbildningschefer såväl som styrelse och VD i ett utbildningsföretag, samt deras rektorer, ska styra sina verksamheter bland annat utifrån den information de får genom kvalitetsarbetet. Därför behöver de kommunicera med varandra på olika nivåer i ömsesidiga samtal om skolornas utvecklingsbehov. Det krävs att huvudmännen tillsammans med tjänstemän och rektorer skapar förutsättningar för att gemensamt kunna diskutera och tolka den samlade dokumentation och de olika data som bildar underlag i kvalitetsarbetet och kan belysa det lokala resultatet. Det kan skapa en gemensam förståelse för vad som behöver göras och hur elevernas utbildning kan förbättras. Dialogen kan bidra till bättre beslut om prioriteringar och utvecklingsinsatser. Men idag saknas, som tidigare noterats, ofta ett kontextuellt förhållningssätt hos huvudmännen. Kommunikationen i styrkedjan måste fungera på alla nivåer, såväl uppifrån och neråt, som nerifrån verksamheterna och uppåt till huvudmannen.⁵⁹

Elevernas måluppfyllelse – huvudmannens utgångspunkt

Även strukturella faktorer är betydelsefulla och påverkar vilka insatser skolan och huvudmannen behöver göra för att nå målen med utbildningen.⁶⁰ Ett systemteoretiskt perspektiv på detta är att beskriva systemet i tre delar: förutsättningar – process – resultat.⁶¹ Förutsättningarna kan utifrån detta rubriceras som de resurser som finns tillgängliga och den fördelning som görs, processen är det som händer på skolnivå och resultaten av processen kan mätas i skolornas och huvudmannens kvalitetsarbete. Både huvudmän och professionen har ett ansvar att anpassa verksamheten till elevernas olika förutsättningar, bland annat genom att ha god grund för sin resursfördelning, sitt organisationsval, val av arbetssätt och kvalitetssäkringsmetoder.⁶² Brister i kvalitetskedjan så drabbar det i slutändan den enskilde eleven som inte får sina rättigheter till god utbildning tillgodosedda.

För att skolans arbete ska vara mål- och resultatstyrkt och styrningen fungera fullt ut, så måste målen vara levande på alla nivåer och inte uppfattas som abstrakta visioner. Annars blir det svårt att omsätta dem i handling. Skolornas eget kvalitetsarbete är centralt som utgångspunkt för att huvudmannen ska kunna förstå hur långt de nått i måluppfyllelse. På så sätt blir det också möjligt att se hur effektivt man använt de tillgängliga resurserna och att analysera vilka utvecklingsinsatser som behövs.

Det faktum att det är vanligt att huvudmän sätter upp lägre mål än full måluppfyllelse för att visa på progression är problematiskt. Delmålen försvaras

58 Nihlfors och Johansson. (2014). Rektor: en stark länk i styrningen av skolan. Se också: Nihlfors & Johansson. (2014) Skolledare i mötet mellan nationella mål och lokal policy.

59 Se också Mattisson (2013). Organisation och styrning på den lokala nivån – en forskningsöversikt om förändringar och utvecklingstendenser. Lunds universitet, Ekonomihögskolan.

60 Skolinspektionen (2013). Skolans kvalitetsarbete ger möjlighet till förändring

61 Hoy & Miskel (2012). Educational Administration, Theory, Research and Practice. 9:e uppl. NY: The McGraw Companies.

62 Se Ärlestig. (2014). Systematiskt kvalitetsarbete – ett gemensamt arbete för rektor, huvudmannen och Skolinspektionen. I: Nihlfors & Johansson (red) (2014). Skolledare i mötet mellan nationella mål och lokal policy, s 83-100.

med att man behöver ha realistiska mål, underförstått att det inte är realistiskt att alla elever ska nå lägsta kunskapskraven för betyget E för respektive årskurs med kunskapskrav. Huvudmännen behöver fråga sig vilka signaler det sänder till elever och föräldrar när de anser att målet är, till exempel, att 25 procent av eleverna inte behöver klara kunskapskraven.

Enligt skollagen har varje elev, varje läsår, rätt att få en utbildning där de ges förutsättningar att nå målen i de ämnen de studerar och att ha en skolgång som präglas av trygghet, studiero och frihet från kränkningar.

Styrning med eleven i fokus?

Huvudmannansansvaret för utbildningens likvärdighet och kvalitet gjordes ännu tydligare i den nya skollagen och målstyrningen förtydligades därmed.⁶³

Forskare menar att det innebar högre grad av centralisering och behov av resultatstyrning och därmed ökade krav på uppföljning och analys.⁶⁴ Regeringen framhäver rådande styrningsprinciper i den senaste budgetpropositionen.

”Skolväsendet är mål- och resultatstyrt. Det är staten som sätter upp mål och fastställer den reglering som gäller för barn- och ungdomsutbildningen. De offentliga och enskilda huvudmännen är ansvariga för att inom regelverkets ramar bedriva och organisera sin verksamhet så att målen nås.”⁶⁵

Samtidigt har regeringen aviserat att de första stegen påbörjas i utvecklandet av nya styrmodeller för offentlig sektor, i en riktning som avser att ge professionernas kunskande och yrkesetik mer utrymme än idag.

Styrning kan beteckna beslutsfattares ambitioner att förändra. Styrning handlar också om de åtgärder som vidtas för att påverka processer och resultat i en organisation.⁶⁷ Styrning genom kvalitetsarbete i utbildningsverksamheter är komplext. Det finns en risk att man, i en så sammansatt organisation som skolan är, väljer att endast mäta sådant som är enkelt att kvantifiera, i syfte att tillgodose kraven på huvudmannen att kvalitetssäkra verksamheten genom uppföljning och analys⁶⁸. Det kan innebära att man samtidigt ignorerar mål som är svåra att kontrollera och mäta. För att travestera en känd organisationsforskare så kan det föra fel att enögt inrikta sig på mål som är lätta att mäta, som till exempel hur många elever som uppfyller kravnivån för godkänt betyg i grundskolan.⁶⁹ Det kan ge en förenklad bild av verkligheten och motverka målet att alla elever ska få en skolgång som ger dem möjligheter att nå så långt som möjligt.

63 Prop. 2009/10:165. Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet.

64 Nihlfors och Johansson. (red). (2014). Skolledare i mötet mellan nationella mål och lokal policy.

65 Ur Budgetpropositionen för 2015, 2014/15:1, s 53

66 Pressmeddelande från regeringskansliet. "Ny styrning bortom New Public Management". <http://www.regeringen.se/sb/d/19333/a/248803> . 2014-10-23

67 Hall och Löfgren. (2006). Politisk styrning i praktiken.

68 Se t ex Lindgren. (2008).

69 Alvesson. (2006). Tomhetens triumf – om grandiositet, illusionsnummer och nollsummespel.

Barns lust och nyfikenhet att utvecklas och lära är förutsättningen för god skolverksamhet. Det är förstås ett gigantiskt misslyckande om den skola huvudmännen erbjuder uppväxande barn idag, är en skola som inte förmår fånga och stimulera denna strävan hos eleven att lära sig behärska nya kunskapsområden och utveckla förståelse för samhällets grundläggande värderingar.

Skolinspektionens huvudslutsats av granskningen är att huvudmännen behöver strategier för en förbättrad styrning mot nationella mål så att alla elever får den utbildning de har rätt till. Några centrala områden huvudmännen behöver utgå ifrån är:

- Skapa en styrkedja med tydlighet i rollfördelning och uppdrag så att oklarheter i ansvar, genomförande och återkoppling kan undanröjas.
- Skapa genomtänkta former för kommunikation mellan ansvarsnivåer så att huvudmannaföreträdare och rektorer får möjlighet till regelbunden dialog i ömsesidiga samtal om skolans resultat och utvecklingsbehov, i syfte att bidra till bättre beslut om prioriteringar och utvecklingsinsatser.
- Satsa på kompetensutveckling för huvudmannens företrädare, för ökad kunskap om innebörden i de nationella målen för skolan och för kunskap om uppföljning och analys av skolans resultat, så att resurser och utvecklings- och förbättringsarbete kan anpassas till de resultat och förutsättningar som finns på olika skolor.

4 | Syfte och frågeställningar

Granskningen fokuserar på hur huvudmannen inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet styr och stödjer utbildningen mot de nationella målen. Vidare granskas hur huvudmannen analyserar de resultat skolorna uppnår samt hur huvudmannen följer upp resultatet av de förutsättningar (resurser) som skolorna har fått samt vilka åtgärder för förbättring som vidtas. Frågeställningarna i granskningen knyter an till det så kallade "kvalitetshjulet" som handlar om att huvudmannen ska följa upp (kartlägga nuläget), analysera informationen från uppföljningen och sedan vidta åtgärder för att öka måluppfyllelsen på skolorna.⁷⁰

- 1) Har huvudmannen formulerat mål för uppföljningen av skolornas resultat, som tar sin utgångspunkt i de nationella målen och riktlinjerna?

Här har Skolinspektionen granskat om huvudmännen styr verksamheten mot de nationella målen som finns i styrdokument såsom exempelvis skollag, läroplaner och skollagsproposition. Skolinspektionens tolkning av lagstiftningen på området är att alla elever ska få förutsättningar att nå kunskapsmålen för utbildningen och att alla elever har rätt till en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero samt är fri från kränkande behandling.⁷¹

- 2) Genomför huvudmannen en uppföljning av skolornas resultat och resultat av vidtagna åtgärder som kan ligga till grund för fortsatta analyser och förbättringsåtgärder?

⁷⁰ Tankefiguren "kvalitetshjul" återfinns i: Skolverkets allmänna råd med kommentarer: Systematiskt kvalitetsarbete – för skolväsendet, s. 25.

⁷¹ Se Skolinspektionen 2012.

Här granskas kvaliteten på huvudmannens uppföljning av skolornas resultat och resultaten av vidtagna åtgärder. Granskningen har innefattat vad huvudmannen följer upp och hur denna uppföljning görs. Med "vad" avses om huvudmannen täcker in det som ska följas upp, till exempel om huvudmannen skaffar sig kunskap om resultaten över tid, mönster och skillnader mellan ämnen/skolor, kön med mera. Med "hur" avses om det underlag som huvudmannen insamlar håller tillräcklig metodologisk kvalitet och om huvudmannen analyserar sin dokumenterade information.

- 3) Vidtar huvudmannen förbättringsåtgärder som tar sin utgångspunkt i analyser av resultat, problem, risker och förutsättningar? (exempelvis avseende resursfördelning, kompetensutveckling, kvalitet i undervisningen)

I denna fråga granskas om huvudmannens uppföljning och analys åtföljs av adekvata förbättringsåtgärder, det vill säga om åtgärder sätts in i förhållande till de utvecklingsbehov som identifieras, så att de åtgärder som redovisas är kopplade till tidigare faser i "kvalitetshjulet".

5 | Metod och genomförande

Genomförandet av projektet utgår från den processmodell som finns för Skolinspektionens kvalitetsgranskningar. Nedan följer en kort beskrivning av stegen i genomförandet.

Granskningen har genomförts med i huvudsak kvalitativa metoder, vilket innebär att inga statistiska slutsatser kan dras om alla skolhuvudmäns arbete i landet. Däremot kan granskningen visa på mönster och viktiga faktorer som kan vara applicerbara även på andra huvudmän än de besökta.

Granskningen har omfattat grundskoleverksamheten hos 36 slumpvis utvalda enskilda och kommunala huvudmän. Besöken hos huvudmännen genomfördes mellan november 2013 och mars 2014. Varje huvudman har fått en verksamhetsrapport och ett beslut som beskriver styrningen av kvalitetsarbetet utifrån de frågeställningar som granskningen fokuserat på samt visar vilka centrala utvecklingsområden som huvudmannen behöver arbeta vidare med.

Underlaget till granskningen utgörs av dokument rörande kvalitetsarbete, resursfördelning, resultat och måluppfyllelse från respektive huvudman samt ett omfattande material av intervjuer med politiker och tjänstemän.

Granskningen förväntas bidra till att huvudmännen ser över sitt kvalitetsarbete och sina underlag för hur god måluppfyllelsen är på skolorna och att de i förekommande fall sätter in relevanta och kraftfulla åtgärder för att förbättra kvaliteten på utbildningen. På så sätt kan skolhuvudmän förbättra sin styrning och sitt huvudmannansvar för utbildningen i grundskolan. Det kan ge möjlighet för ökad likvärdighet mellan skolor och att resurser fördelas så att hänsyn tas till elevers skilda behov och förutsättningar.

Avgränsningar

I granskningen har kommunala och enskilda huvudmän ingått. Granskningen omfattar vad huvudmannen gör, men inte de interna ansvarsförhållandena mellan olika nivåer inom kommunen eller utbildningsföretaget. Granskningen har också avgränsats till huvudmän för grundskolan. Fokus har avgränsats till utvärderingsmässiga styrmedel, medan andra delar i styrningen såsom organisering, resurstilldelning och informationsvägar endast indirekt funnits med i granskningens utgångspunkter.

Intervjuer

Följande funktioner har intervjuats: ansvarig nämnds presidium⁷², kommunstyrelsens presidium, kommunchef-direktör och förvaltningschefer-direktörer, samt ekonomer, sakkunniga i kvalitetsfrågor och ett urval av rektorer för grundskolan. Hos enskilda huvudmän har motsvarande kategorier intervjuats; representanter för styrelsen, liksom VD, chef för grundskolan, sakkunnig i kvalitetsfrågor/controller, ekonom och rektorer. Granskningen valde således att också intervjua även de högsta ansvariga politikerna för att få information om på vilka grunder budgetram och resurstilldelning till grundskolor beslutas på kommunfullmäktiges nivå. Intervjuerna med rektorer har genomförts i grupp. De övriga har intervjuats per position-funktion hos huvudmannen. Syftet har varit att undvika att intervjupersonerna påverkas av interna beroendeförhållanden mellan positioner, vilket skulle kunna skapa negativa effekter vad gäller den information som förmedlas.

Som stöd för intervjuerna har utredarna haft intervjuguider och bedömningsunderlag med bedömningsområden⁷³.

Urval

Urvalet gjordes så att det skulle finnas såväl små som medelstora och stora huvudmän.⁷⁴ Urvalet utgick från att granskningen skulle visa en spridning när det gäller hur många skolor huvudmännen ansvarar för. Fördelningen mellan kommunala och enskilda huvudmän skulle vara så jämn som möjligt.

Underlag och bearbetning

Metoderna i granskningen är i huvudsak kvalitativa, men även vissa kvantitativa data ingår, såsom officiell och huvudmännens egen statistik. Även analysen är kvalitativ, men kvantitativa data kombineras med kvalitativa i analysen. Med kvalitativa metoder går det att få en djupare förståelse av svårfångade fenomen, bland annat huvudmännens egna uppfattningar om och insikter i huvudmannauppdraget och dess ansvar samt hur upprättande och genomförande av visioner, mål och policys påverkar hur huvudmannen genomför uppföljning och verkställer utvecklingsinsatser av verksamheten.

Insamlade data från dokument och intervjuer har bearbetats och analyserats av de utredare som besökt respektive huvudman. Som stöd har utredarna haft ett bedömningsunderlag med specifika bedömningsområden.

⁷² Med "presidium" avses ordförande, 1:e vice ordförande och 2:e vice ordförande.

⁷³ Se bilaga "Bedömningsområden"

⁷⁴ Små = 1-2 skolor. Stora = fler än 10 grundskolor samt de sju största kommunerna. Medelstora = de som inte ingår i något av ovanstående.

Detta möjliggör likvärdighet i bedömningar mellan utredarna som arbetat i granskningen. Beskrivningar, analyser och bedömningar av insamlat datamaterial utgår från relevant författningsstöd, samt från forskning och utredningar inom de områden som täcks av granskningen. Referensram är också den kunskapsöversikt som tagits fram för projektets räkning.⁷⁵

Inför den övergripande kvalitetsgranskningsrapporten har samtliga 36 verksamhetsrapporter och beslut analyserats, tillsammans med det samlade intervjumaterialet från drygt 400 informanter och övrig dokumentation.

Uppföljning

De utvecklingsområden som påtalas i granskningsbesluten följs upp vid två tillfällen. Dels ska huvudmännen två månader efter beslutet redovisa sin planering av vilka åtgärder de ska vidta för att förbättra de områden Skolinspektionen påtalat. Dels ska huvudmännen för Skolinspektionen redovisa utfallet av dessa åtgärder 12 månader efter expediering av besluten.

⁷⁵ Kunskapsöversikt för kvalitetsgranskningen huvudmannens styrning mot nationella mål. www.skolinspektionen.se

6 | Referenser

Forskning och utredningar

- Alvesson, M. (2006). Tomhetens triumf – om grandiositet, illusionsnummer och nollsummespel. Stockholm: Atlas/Liber
- Blanchenay, P.; Burns, T.; Köster, F. (2014). Shifting Responsibilities – 20 Years of Education Devolution in Sweden. OECD Education Working Papers No. 104.
- Casula Vifell, Å; Ivarsson, Westerberg, A. (2013) I det offentliga tjänst – nya förutsättningar för tjänstemannarollen. Malmö: Gleerups.
- Ernst & Young (2013). Hur styr vi bort från dyrt och dåligt? En studie av kommunala resursfördelningssystem till grundskolan. Ernst & Young. www.ey.com/se
- Hall, P., Löfgren, K. (2006). Politisk styrning i praktiken. Malmö, Liber.
- Hood, C (1995). The "New Public Management" in the 1980s: variations on a theme. Accounting, Organizations and Society, 20, 2/3.
- Holmgren M; Johansson O; Nihlfors E; Stark E. (2012). Att bygga en rondell i rusningstrafik? Uppföljning av Skolverkets informationsinsatser vid implementeringen av skollagen. Umeå universitet. Centrum för skolläroavveckling.
- Höög, J. och Johansson, O. (red.) (2010). Struktur, kultur, ledarskap – förutsättningar för framgångsrika skolor, Lund: Studentlitteratur.
- Jacobsen, DI & Thorsvik, J (2014) Hur moderna organisationer fungerar. Lund: Studentlitteratur
- Jarl, M., Kjellgren, H. och Quennerstedt, A. (2012) "Förändringar i skolans organisation och styrning", i: Jarl, M. och Pierre, J. (red.) Skolan som politisk organisation, 2 uppl.
- Johansson, O; Svedberg, L. (red) (2013). Att leda mot skolans mål. Lund: Gleerups.
- Kommittédirektiv (2014:58). Rektoremas arbetssituation inom skolväsendet. Direktiv. Utbildningsdepartementet.

| | |
|--|---|
| Lindgren, L. (2006). | Utvärderingsmonstret – kvalitets- och resultatmätning i den offentliga sektorn. Lund: Studentlitteratur |
| Mattisson, O. (2013). | Organisation och styrning på den lokala nivån – en forskningsöversikt om förändringar och utvecklingstendenser. Underlag till Utredningen om en kommunallag för framtiden. Lunds universitet, Ekonomihögskolan. |
| Montin, S. (2012). | Politik och förvaltning i förändring – en forskningsbaserad översikt. SKL-rapport, Förvaltningshögskola, Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet. |
| Montin, S.; Granberg, M. (2013). | Moderna kommuner. Malmö: Liber. |
| Myrlund, H. (2010) | "Styra med mål eller medel?", s. 195–217 i: Höög, J. och Johansson, O. (red.) Struktur, kultur, ledarskap – förutsättningar för framgångsrika skolor, Lund: Studentlitteratur. |
| Nihlfors, E. (2003). | Skolchefen i skolans styrning och ledning, Uppsala Studies in Education 102, Uppsala: Uppsala universitet |
| Nihlfors, E; Johansson, O. (red). (2014). | Skolledare i mötet mellan nationella mål och lokal policy. Lund: Gleerups. |
| Nihlfors, E; Johansson, O. (2014) | Rektor: en stark länk i styrningen av skolan. Stockholm: SNS förlag |
| Pierre, J; Sundström, G (red). (2009). | Samhällsstyrning i förändring. Malmö: Liber |
| Premfors, R; Ehn P; Haldén, E; Sundström, G. (2009). | Demokrati och byråkrati. Lund: Studentlitteratur |
| Prop. 2009/10:165. | Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet. |
| Prop. 2014/15:1. | Budgetpropositionen för 2015 – Ett Sverige som håller ihop. |
| Rombach, B. (1991). | Det går inte att styra med mål! Lund: Studentlitteratur |
| Skolverket (2004). | Redovisning av uppdrag om nationella kvalitetsindikatorer. (U2003/2060/S) |
| Skolverket (2009). | Resursfördelning utifrån förutsättningar och behov. Rapport 330. |
| Skolverket (2011). | Kommunalt huvudmannaskap i praktiken – en kvalitativ studie. Rapport:362. |
| Skolverket (2012). | Skolverkets allmänna råd med kommentarer: Systematiskt kvalitetsarbete – för skolväsendet, Stockholm: Fritzes. |
| Skolverket (2013a). | PISA 2012: 15-åringars kunskaper i matematik, läsförståelse och naturvetenskap. Rapport 398. |
| Skolverket (2013b). | Skolverkets lägesbedömning 2013, Rapport 387. |
| Skolverket (2013 c). | Kommunernas resursfördelning till grundskolor. Rapport 391. |
| Skolverket (2014a). | PISA 2012: Digital problemlösningsförmåga hos 15-åringar i ett internationellt perspektiv. Rapport 406. |
| Skolverket (2014b). | Redovisning av uppdrag om hur stor del av undervisningen som bedrivs av behöriga lärare. Dnr U2014/2048GV. www.skolverket.se 2014-09-25 |
| Skolverket (2014c): | PM 2014-09-30. Slutbetyg i grundskolan, våren 2014. |
| SOU 2004:116. | Skolans ledningsstruktur – om styrning och ledning av skolan. Stockholm |

| | |
|---|--|
| SOU 2007:75. | Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning. Slutbetänkande från Styrtredningen. Stockholm |
| SOU 2013:56. | Friskolorna i samhället. Betänkande av Friskolekommittén. Stockholm |
| SOU 2014:5. | Staten får inte abdikera: om kommunaliseringen av den svenska skolan. Stockholm. |
| Sveriges kommuner och landsting (2014). | Socioekonomisk resursfördelning till skolor – så kan kommunen göra. www.skl.se |
| Ärlestig, H (2014). | Systematiskt kvalitetsarbete – ett gemensamt arbete för rektor, huvudmannen och Skolinspektionen. I: E Nihlfors & O Johansson (red) (2014). Skolledare i mötet mellan nationella mål och lokal policy. s 83-100. |

Författningar

Kommunallag SFS 1991:900

Skollagen SFS 2010:800

Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet 2011 (Lgr 11). SKOLFS 2010:37

Skolinspektionens skrifter

| | |
|--------------------------|---|
| Skolinspektionen (2010). | Rektors ledarskap: En granskning av hur rektor leder skolans arbete mot ökad måluppfyllelse, Rapport 2010:15. |
| Skolinspektionen (2012). | Rektors ledarskap med ansvar för den pedagogiska verksamheten, Rapport 2012:1 |
| Skolinspektionen (2013). | Kunskapsöversikt för kvalitetsgranskningen huvudmannens styrning mot nationella mål. 2013-06-19 |
| Skolinspektionen (2013). | Skolans kvalitetsarbete ger möjlighet till förändring: Skolinspektionens erfarenhet och resultat från tillsyn och kvalitetsgranskning 2012. Regeringsrapport. |
| Skolinspektionen (2014). | Kommunernas resursfördelning och arbete mot segregationens negativa effekter i skolväsendet. Kvalitetsgranskningsrapport 2014:01 |
| Skolinspektionen (2014). | PM Processbeskrivning regelbunden tillsyn 2014-07-01 |

Digitala referenser

| | |
|--|---|
| Ekonomifakta 2014-09-15: | http://www.ekonomifakta.se/sv/Fakta/Valfarden-i-privat-regi/Skolan-i-privat-regi/Antal-friskolor-i-Sverige/ |
| Friskolornas riksförbund 2014-09-15: | http://www.friskola.se/MediaBinaryLoader.axd?MediaArchive_FileID=4d26e35c-c0ad-44be-9c45-555272ef84e0&FileName=Fakta+om+friskolor+2014+Maj+Webb.pdf |
| Sveriges kommuner och landsting, 2014-11-11: | http://skl.se/skolakulturfritid/skolaforskola/sklssatsningarutvecklingskolan/matematikpisa.211.html |

7 | Bilagor

1. Granskade enskilda huvudmän
2. Ord- och begreppslista
3. Externa referenspersoner
4. Bedömningsunderlag
5. Tabellbilaga
6. Kvalitetshjulet

Bilaga 1

Granskningen har besökt 36 huvudmän – 19 kommunala och 17 enskilda. Samtliga beslut och verksamhetsrapporter kan laddas ner från <http://siris.skolverket.se>

Granskade kommunala huvudmän

Alvesta
Boden
Ekerö
Fagersta
Grums
Göteborg
Halmstad
Hammarö
Håbo
Jokkmokk
Jönköping
Klippan
Linköping
Lund
Malmö
Nordanstig
Stockholm
Ulricehamn
Uppsala

Granskade enskilda huvudmän

British Schools AB
Islamic centers församling
Internationella Engelska skolan i Sverige AB (IES)
Kronoberg skola AB
Kunskapsskolan i Sverige AB
Lonnhyttans skola ek. förening
Magelungen Utveckling AB
Metapontum AB
Mia skola AB
Mistelskolan Ekonomisk förening
Nils Månsson friskola AB
Pysslingen förskolor och skolor AB
Stenungsunds Montessori ekonomisk förening
Utbildningsservice Västerås AB
Viby ekonomiska förening
Vittra AB
Vrena friskoleförening

Bilaga 2

Ord- och begreppslista

Analys kan här betecknas som en fördjupande genomlysning av ett fenomen i syfte att tolka underlag, strukturera sitt resultat, se helheter och söka orsaker till resultatet för att kunna förstå vilka faktorer som påverkat måluppfyllelsen. Därigenom blir det möjligt att få syn på vilka åtgärder som behövs för ökad måluppfyllelse. Analysen kan också ge indikationer på vad i skolornas förutsättningar som kan tänkas påverka resultaten, till exempel resurser och kompetens. Det som framkommer i analysen kan problematiseras ytterligare med hjälp av forskning och beprövad erfarenhet.

Följa upp innebär att fortlöpande samla in saklig information om verksamhetens förutsättningar, genomförande och resultat. Uppföljning innebär således att skaffa sig kunskap om nuläget när det gäller skolornas resultat i relation till de nationella målen, det vill säga kunskapskraven och värdegrundsmålen (måluppfyllelsen). Utifrån uppföljningen kan man utvärdera det som framkommit i uppföljningen och göra en analys och bedömning av materialet.

Kommunernas resursfördelning avser de ekonomiska resurser som kommunerna ställer till såväl kommunala som enskilt drivna skolors förfogande utifrån sin modell för tilldelning av resurser och specifik fördelning av resurser.

Kommunikation kan definieras som en process där individer och grupper sänder eller utväxlar information, formellt och informellt. I en organisation är kommunikation en kontinuerlig process som upprätthåller och förändrar organisationen. Kommunikation är avgörande för informationsunderlaget vid utvecklandet av en organisations vision och fastställande av mål, samt även vid förankring av strategiska val. Kommunikation är en viktig förutsättning för organisationers beslutsfattande.⁷⁶

Koncern är ett begrepp som syftar på en sammanslutning av juridiskt självständiga företag där ett yttersta gemensamt moderbolag genom ägande, eller på annat sätt, kan utöva ett bestämmande inflytande.

Kunskapsresultat: De resultat som beskriver hur väl eleverna presterat i förhållande till kunskapskraven i läroplanen.

Kvalitet definieras här ur ett nationellt styrsystemperspektiv, där hög kvalitet betyder att de nationella målen uppfylls. Kvalitet kan definieras dels utifrån hur väl verksamheten uppfyller mål och riktlinjer, dels huruvida verksamheten kännetecknas av en strävan efter förnyelse och kontinuerliga förbättringar utifrån de förutsättningar man har.⁷⁷ Kvalitet kan också beskrivas utifrån begreppen strukturkvalitet – speglar förutsättningar för en verksamhet, processkvalitet – belyser de aktiviteter som görs i verksamheten, och re-

⁷⁶ Jacobsen och Thorsvik. (2014) Hur moderna organisationer fungerar.

⁷⁷ Se www.skolverket.se om kvalitet

sultat kvalitet – speglar prestationerna och effekten av det som genomförts i verksamheten.⁷⁸

Ledning: Den aktivitet som lokalt ska säkra att de mål som återfinns i olika styrdokument uppnås.⁷⁹

Likvärdig utbildning betyder enligt skollagen att alla elever ska ha lika tillgång till utbildning oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden. En strävan ska vara att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Alla elever har olika förutsättningar, intressen och behov, därför kan undervisningen inte utformas lika för alla utan ska innefatta olika tillvägagångssätt att nå målen. Detta är en del av skolans kompensatoriska uppdrag.

Målhierarkier startar ofta med en vision som definierar vart man vill nå. Övergripande mål och delmål konkretiserar visionen neråt i kedjan.⁸⁰ För varje mål definieras aktiviteter/åtgärder som beskrivs i någon typ av verksamhetsplan.

New Public Management (NPM) är ett samlingsnamn för olika metoder och teorier om hur offentlig förvaltning bör styras, som fick genomslag i Sverige i slutet av 1980-talet och som påverkade skolreformer under 1990-talet.⁸¹ Ofta hänförs målstyrningsidéer och decentralisering till detta begrepp, samt managementidéer om ledarskap som ursprungligen härrör från den privata sektorn. Kommuners beställar-utförarmodeller kan hänföras till detta begrepp. Denna styrningsfilosofi betonar också produktionens självständighet och frihet från de förtroendevalda. Idag finns omfattande kritik mot NPM som styrningsmodeller för de komplexa offentliga verksamheterna och det ifrågasätts också i forskningen vilket genomslag det egentligen har fått i såväl statlig som kommunal förvaltning i praktiken.⁸²

Resultat av värdegrundsarbetet: Skolan har ett brett uppdrag inom värdegrundsområdet. Bland annat ska skolan förmedla och förankra demokratiska värderingar, till exempel jämlikhet och jämställdhet och värderingar om mänskliga rättigheter hos eleverna. I denna granskning har dock en avgränsning gjorts till resultat av arbetet med värdegrundsfrågor inom områdena trygghet, studiero och förekomst av kränkande behandling.

Resurser avser tillgångar som krävs för att en kommun eller enskild huvudman ska kunna realisera sitt uppdrag inom skolväsendet. Resurser kan, förutom pengar, bestå av personal med rätt kompetens, tid, lokaler och kompensatoriska insatser som tilldelas skolorna.

78 Skolverket (2004). Redovisning av uppdrag om nationella kvalitetsindikatorer. (U2003/2060/S)

79 SOU 2004:116. Skolans ledningsstruktur – om styrning och ledning av skolan

80 Se t ex Rombach. (1991). Det går inte att styra med mål!

81 Se t ex Hood, C (1995). The "New Public Management" in the 1980s: variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20, 2/3. Se även SOU 2007:75. Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning. Slutbetänkande från Styrtredningen.

82 Pierre och Sundström. (red). (2009). Samhällsstyrning i förändring. Se också Montin och Granberg. (2013). Moderna kommuner.

Styrkedja kan här beskrivas som allt från kommunfullmäktiges inriktning och prioriteringar med de målområden som upprättas utifrån de nationella målen för utbildningen, via nämnders åtaganden, förvaltningens årliga planer, samt rektorers och varje skolenhets verksamhetsplaner. Motsvarande styrkedja kan beskrivas hos enskilda huvudmän.

Styrning: Handlar om de åtgärder som ledningen för en organisation vidtar för att påverka processer och resultat. Det innebär exempelvis att sätta resultatmål för en verksamhet och följa upp dem, att tilldela verksamheten nödvändiga resurser för att nå dessa mål. Vidare att följa upp att verksamheten når målen genom att arbeta på ett ändamålsenligt sätt samt att resurserna används effektivt.⁸³

83 SOU 2004:116. Skolans ledningsstruktur – om styrning och ledning av skolan

Bilaga 3

Referenspersoner

Externa referenspersoner

Elisabet Nihlfors, professor vid Uppsala universitet

Sven Hamrefors, professor vid Mälardalens Högskola

Gunnar Iselau, konsult

Jessica Lindvert, undervisningsråd Skolverket

Jonas Finnman, utredare, Sveriges kommuner och landsting (SKL)

Bilaga 4

Bedömningsunderlag

1. Har huvudmannen formulerat mål för uppföljningen av skolornas resultat, som tar sin utgångspunkt i de nationella målen och riktlinjerna?

- 1.1 Huvudmannen formulerar mål för uppföljningen av grundskolornas resultat som tar sin utgångspunkt i kravnivån i läroplanen.

Här undersöks om huvudmannen formulerar mål för uppföljningen som överensstämmer med nationella mål och riktlinjer – det vill säga mål som knyter an till läroplan, skollag och andra förordningar för skolan och om eventuella lokala mål är i linje med nationella mål.

- Målen för uppföljningen är formulerade med utgångspunkten att alla elever, det vill säga 100 procent, ska få förutsättningar att minst nå kunskapskraven för utbildningen och nå så långt som möjligt.
- Målen för uppföljningen är formulerade med utgångspunkten att alla elever, det vill säga 100 procent, ska ha en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero och att ingen kränkande behandling ska förekomma.

- 1.2 Huvudmannen klargör för grundskolornas rektorer vilka kunskapsresultat och resultat av värdegrundsarbetet som ska följas upp samt vilka målen för uppföljningen är.

Här undersöks om huvudmännen styr, utvecklar och stödjer utbildningen mot de nationella målen och om målen är förankrade, så att "alla" vet vilka målsättningar som finns. Med Skolverkets allmänna råd för kvalitetsarbete som utgångspunkt granskas om huvudmannen skapat rutiner för hur detta arbete ska gå till på huvudmannanivå och hur enheternas kvalitetsarbete ska tas tillvara, samt vilken dokumentation som upprättas. Här granskas också vilka förutsättningar huvudmannen skapat för en god kommunikation mellan olika nivåer i organisationen.

- Huvudmannen informerar rektorerna om vilka kunskapskrav och resultat för värdegrundsarbetet som ska följas upp och hur det ska ske.
- Det framgår av huvudmannens dokumentation av det systematiska kvalitetsarbete vilka mål som ska följas upp.

2. Genomför huvudmannen en uppföljning av skolornas resultat och resultat av vidtagna åtgärder som kan ligga till grund för fortsatta analyser och förbättringsåtgärder?

- 2.1 Huvudmannen följer upp de mål som formulerats.

Här undersöks "Vad-aspekten", det vill säga om huvudmannen i sin uppföljning täcker in det som ska följas upp och om det görs uppföljningar efter de mål som har formulerats för uppföljningarna. Granskningen undersöker också om huvudmannen klargör hur arbetet ska bedrivas genom att exempelvis klargöra vilka mål, krav och riktlinjer som ska följas upp och utvärderas samt ansvarsfördelningen mellan huvudmannen och enheterna när det gäller uppföljningen.

Inom detta område granskas följande om kunskapskraven:

- Huvudmannen skaffar sig information om i vilken mån alla elever når målen – de kunskapskrav som ska uppnås i årskurserna 3, 6 och 9.
- Huvudmannen skaffar sig information om relationen mellan nationella prov och slutbetyg i årskurs 9.
- Huvudmannen skaffar sig information om meritvärden för årskurs 9.
- Huvudmannen skaffar sig information om andel elever som är behöriga till gymnasieskolans nationella program.

Här granskas följande avseende trygghet, studiero och förekomst av kränkningar:

- Huvudmannen ser till att upplevda kränkningar på skolenheterna rapporteras.
- Huvudmannen skaffar sig information om nulägesituationen avseende elevens trygghet och studiero (exempelvis tar del av skolenhetens egna undersökningar rörande detta och/eller initierar och genomför egna undersökningar som exempelvis enkäter som gäller samtliga skolenheter under huvudmannaskapet).

2.2 Huvudmannen analyserar skolornas kunskapsresultat på huvudmannanivå.

Här undersöks om huvudmannen, med utgångspunkt från de kunskapsresultat som inhämtats, sammanställer och analyserar dessa så att de kan utgöra grund för förbättringsåtgärder.

- Huvudmannen begär in och tar del av skolenheternas analyser av måluppfyllelsen (t.ex. vad låg måluppfyllelse beror på, hur skolenheternas förutsättningar har påverkat resultaten samt slutsatser om vilka åtgärder som behövs).
- Huvudmannen beaktar och drar slutsatser av skillnaden i resultat mellan skolor.
- Huvudmannen beaktar och drar slutsatser av skillnader mellan ämnen.
- Huvudmannen beaktar och drar slutsatser av skillnaden mellan pojkars och flickors resultat.
- Huvudmannen beaktar och drar slutsatser av vilken påverkan skolans förutsättningar (resurstilldelning/resursfördelning, personella resurser och kompetensutveckling hos personalen) har på resultaten.
- Huvudmannen beaktar och drar slutsatser av resultatutvecklingen

över tid.

- Huvudmannen beaktar och drar slutsatser av skillnader mellan nationella prov och slutbetyg i årskurs 9.
- Huvudmannen drar slutsatser om vad låg måluppfyllelse beror på.
- Huvudmannen drar slutsatser om vilka förbättringsåtgärder som behövs för att höja måluppfyllelsen.
- Huvudmannens dokumentation av det systematiska kvalitetsarbetet innehåller en analys av brister i måluppfyllelsen.

2.3 Huvudmannen analyserar skolornas resultat avseende trygghet, studiero och förekomst av kränkningar på huvudmannanivå.

Här undersöks om huvudmannen sammanställer och analyserar resultat kring elevernas trygghet, studiero och uppgifter om förekomst av kränkningar, så att de kan utgöra grund för förbättringsåtgärder.

- Huvudmannen begär in och tar del av skolenheternas analyser av måluppfyllelsen (t.ex. vad låg måluppfyllelse beror på, hur skolenheternas förutsättningar har påverkat resultaten samt slutsatser om vilka åtgärder som behövs).
- Huvudmannen beaktar och drar slutsatser av orsaker till otrygghet, bristande studiero och uppkomst av kränkningar.
- Huvudmannen beaktar och drar slutsatser av skillnaden i resultat mellan skolor.
- Huvudmannen beaktar och drar slutsatser av skillnaden mellan pojkars och flickors situation avseende trygghet, studiero och förekomst av kränkningar.
- Huvudmannen beaktar och drar slutsatser av vilken påverkan skolors förutsättningar (resurstilldelning/resursfördelning, personella resurser och kompetensutveckling hos personalen) har på resultaten.
- Huvudmannen beaktar och drar slutsatser av resultatutvecklingen över tid.
- Huvudmannen drar slutsatser om vad låg måluppfyllelse beror på.
- Huvudmannen drar slutsatser om vilka förbättringsåtgärder som behövs för att höja måluppfyllelsen.
- Huvudmannens dokumentation av det systematiska kvalitetsarbetet innehåller en analys av brister i måluppfyllelsen.

2.4 Huvudmannen följer upp och analyserar åtgärder som vidtagits för att uppnå högre måluppfyllelse beträffande kunskapsresultat och resultat avseende värdegrundsarbetet.

Här undersöks om huvudmannen följer upp och analyserar sina åtgärder för att uppnå högre måluppfyllelse. Dessutom granskas om huvudmannen har strukturer för att kunna föra en dialog direkt med rektorerna kring deras analyser av resultaten på skolorna och om uppföljningarna av åtgärder sammanställs och leder till fortsatt kvalitetsarbete.

- Huvudmannen skaffar sig kunskap om huruvida vidtagna åtgärder är ändamålsenliga och vilken effekt de gett.
- Huvudmannen begär in skolenheternas analyser av vidtagna

åtgärders ändamålsenlighet och effekt.

- Huvudmannen drar slutsatser om vad låg måluppfyllelse beror på.
- Huvudmannen drar slutsatser om vilka förbättringsåtgärder som behövs för att höja måluppfyllelsen.
- Huvudmannens dokumentation av det systematiska kvalitetsarbetet innehåller en analys av brister i måluppfyllelsen.

2.5 Huvudmannen säkerställer att uppföljningar är av god metodologisk kvalitet.

Här undersöks "Hur-aspekten"- om huvudmannen följer upp och analyserar vidtagna åtgärder för högre måluppfyllelse med underlag och metoder som håller en god metodologisk kvalitet.

- Huvudmannen ser till att rektorer har tillräcklig kompetens om uppföljning och utvärdering som är anpassad till enheternas förutsättningar och behov.
- Huvudmannen ser till att rektorer kan få stöd i arbetet med uppföljning och analys av resultat och åtgärder.
- Huvudmannen vinnlägger sig om att insamling av data är systematiskt genomförd och att resultaten är tillförlitliga (t.ex. metodproblem beaktas och analyseras, bortfall i enkäter beaktas och analyseras).

3. Vidtar huvudmannen förbättringsåtgärder som tar sin utgångspunkt i analyser av resultat, problem, risker och förutsättningar?

3.1 Huvudmannen beslutar och vidtar adekvata åtgärder för att utveckla verksamheten med utgångspunkt från genomförda uppföljningar och analyser.

Här undersöks om huvudmannen vidtar åtgärder för att utveckla och förbättra verksamheten som bygger på de uppföljningar och analyser som gjorts.

- Åtgärder som vidtas utgår från de förbättrings- och utvecklingsbehov som identifierats i analysen (det vill säga åtgärderna är inte "frikopplade" från tidigare faser i kvalitetsarbetet eller saknar grund i tidigare analyser).
- Det framgår i huvudmannens dokumenterade kvalitetsarbete vad utvecklingsinsatser och åtgärder förväntas leda till och hur de ska följas upp.

Tabellbilaga

Elevers kunskapsresultat hos granskade huvudmän

Meritvärde: genomsnittligt värde för elever i huvudmannens skolor, samt lägsta och högsta värde i skolorna aktuellt år enligt nedan.

Andel behöriga till gymnasieskolans yrkesprogram (nationella program 2009): genomsnittligt värde i huvudmannens skolor 2014-2013-2009

Andel som uppnått kunskapskraven (för lägst betyget E) i alla ämnen: genomsnittligt värde i huvudmannens skolor under tre valda år: 2014-2013-2009

Siffrorna i tabellerna nedan utgår från Skolverkets nationella statistik om betygsresultat för elever i årskurs 9.

Se www.skolverket.se/statistik

| Huvudman | Meritvärde 2014 | Meritvärde 2013 | Meritvärde 2009 | Behöriga Gy- skolan | Uppnått mål i alla ämnen |
|---------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|------------------------|--------------------------------|
| RIKET | 215 | 213 | 210 | 87- 88 - 89 | 77 – 75 - 77 |
| Kommunala huvudmän | | | | | |
| Alvesta | 203 186-232 | 205 195-216 | 203 193-220 | 84 – 83 - 89 | 71 – 75 - 74 |
| Boden | 223 212-239 | 225 177-242 | 206 192-213 | 93 – 91 - 90 | 85 – 88 - 81 |
| Ekerö | 229 222-250 | 226 218-239 | 219 209-233 | 93 – 92 - 94 | 87 – 85 - 82 |
| Fagersta | 187 | 191 | 203 | 87 – 83 - 88 | 77 – 66 - 73 |
| Grums | 203 | 210 | 196 | 83 – 80 - 83 | 77 – 74 - 70 |
| Göteborg | 207 125-252 | 205 139-254 | 206 125-258 | 81 – 79 - 84 | 69 – 65 - 72 |
| Halmstad | 215 191-233 | 216 198-240 | 209 180-235 | 92 – 91 - 92 | 85 – 83 - 82 |
| Hammarö | 240 219-254 | 222 211-237 | 221 206-240 | 96 – 93 - 98 | 93 – 88 - 93 |
| Häbo | 202 180-220 | 194 174-223 | 197 189-209 | 91 – 88 - 88 | 68 – 64 - 65 |

Forts tabellbilaga

| Huvudman | Meritvärde 2014 | Meritvärde 2013 | Meritvärde 2009 | Behöriga Gy-skolan | Uppnått mål i alla ämnen |
|-------------------|--------------------|--------------------|--------------------|-----------------------|--------------------------------|
| Jokkmokk | 219 | 206 | 206 | ~100 – 89 - 81 | 78 – 82 - 77 |
| | | | | | |
| Jönköping | 210 175-234 | 210 190-223 | 212 195-230 | 85 – 89 - 90 | 75 – 79 - 78 |
| | | | | | |
| Klippan | 206 205-207 | 208 202-213 | 194 177-208 | 83 – 86 - 87 | 76 – 73 - 70 |
| | | | | | |
| Linköping | 212 165-263 | 212 176-263 | 205 173-241 | 86 – 87 - 88 | 77 – 76 - 73 |
| | | | | | |
| Lund | 234 209-252 | 231 186-247 | 233 210-252 | 91 – 93 - 95 | 84 – 83 - 86 |
| | | | | | |
| Malmö | 207 156-263 | 205 131-253 | 197 129-236 | 77 – 78 - 79 | 65 – 64 - 63 |
| | | | | | |
| Nordanstig | 198 | 179 | 201 199-204 | 79 – 65 - 84 | 66 – 55 - 76 |
| | | | | | |
| Stockholm | 225 124-280 | 222 155-288 | 223 145-274 | 86 – 87 - 89 | 77 – 75 - 77 |
| | | | | | |
| Ulricehamn | 205 200-208 | 210 204-215 | 194 176-202 | 83 – 81 - 86 | 69 – 72 - 67 |
| | | | | | |
| Uppsala | 220 192-258 | 215 172-263 | 217 190-277 | 90 – 88 - 90 | 81 – 76 - 79 |

Forts tabellbilaga

| Enskilda huvudmän | | | | | |
|---------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|-----------------------|-----------------------------|
| Huvudman | Meritvärde 2014 | Meritvärde 2013 | Meritvärde 2009 | Behöriga Gy-skolan | Uppnått mål i alla ämnen |
| British Schools | .. | 202 | | ... - ~100 | ... - 67 - ... |
| IES | 251 234-282 | 252 234-273 | 244 227-263 | 98 - 97 - 99 | 89 - 90 - 88 |
| Kronoberg skola | 257 | 249 | 234 | 100 - ~100 - 95 | 98 - 96 - 93 |
| Kunskapsskolan | 239 204-281 | 237 189-264 | 236 186-274 | 95 - 95 - 96 | 90 - 91 - 87 |
| Metapontum | 268 | 252 | - | 100 - ~100 - | 100 - 81 - |
| Pysslingen | 229 192-273 | 225 196-264 | 218 169-264 | 93 - 94 - 94 | 85 - 84 - 85 |
| Stenungsund Montessori | 245 | ... | ... | ~100 - ... | 91 - ... |
| Viby | 253 | 246 | 249 | 100 - 100 - 97 | 100 - 93 - 97 |
| Vittra | 235 210-265 | 226 207-269 | 220 201-269 | 93 - 92 - 91 | 85 - 80 - 81 |

Tabellen visar endast de enskilda huvudmän som har betygssättande årskurser, samt tillräckligt antal elever i varje årskurs för att "synas" i nationell statistik.

Bilaga Kvalitetshjulet

Arbetet med att utveckla sin verksamhets kvalitet kan liknas vid en cyklisk process som innehåller fyra faser: 1) Uppföljning 2) Analys och bedömning, 3) Planering, 4) Genomförande. Faserna hakar i varandra och fortgår hela tiden.



Kvalitetshjulets beståndsdelar, ur Skolverkets Allmänna råd för kvalitetsarbete

Kvalitetsarbetet i praktiken kan också beskrivas med nedanstående figur:



¹ Se Skolverkets hemsida om kvalitetsarbete: www.skolverket.se



Regelbunden tillsyn av alla skolor

SKOLINSPEKTIONEN granskar skolverksamhet, förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet. Utgångspunkten är de lagar och regler som finns för verksamheten.



Kvalitetsgranskning inom avgränsade områden

SKOLINSPEKTIONEN granskar kvaliteten i skolor och andra verksamheter inom avgränsade områden. Granskningen ska leda till utveckling.



Anmälningar som gäller förhållandet för enskilda elever

ELEVER, FÖRÄLDRAR och andra kan anmäla missförhållanden i en skola till Skolinspektionen, till exempel kränkande behandling eller uteblivet stöd till en elev



Fristående skolor

– kontroll av grundläggande förutsättningar

SKOLINSPEKTIONEN bedömer ansökningar om att starta fristående skolor. Bedömningen innebär en grundläggande genomgång av skolans förutsättningar inför start.