



Huvudmannens styrning genom tyd- lighet i delegering och uppföljning

Innehållsförteckning

Förord	3
Sammanfattning	4
Vad Skolinspektionen har granskat	4
Viktigaste iakttagelserna	5
Inledning	7
Syfte och frågeställningar	11
Granskningens genomförande	11
Kvalitetsgranskningens iakttagelser	13
Förutsättningar för arbetet med delegering	13
Överlämning av delegerade uppgifter.....	19
Uppföljning och kontroll av delegerade uppgifter	22
Skolchefen.....	23
Avslutande diskussion	30
Referenser	38
Bilaga 1: Granskningens metod	40
Bilaga 2: Referenspersoner	41
Bilaga 3: Granskade verksamheter	42
Bilaga 4: Granskningens kvalitetskriterier	43
Bilaga 5: Författningsstöd	45
Bilaga 6: Begreppsförklaring	47

Förord

Skolinspektionen har i uppdrag att granska kvaliteten i sådan utbildning och pedagogisk verksamhet som står under myndighetens tillsyn. Granskningen innebär en detaljerad och 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 Skolinspektionens övergripande rapporter är att presentera en nulägesbild av kvaliteten inom ett avgränsat område. Granskningarna gör tydligt vad som behöver förbättras för att i högre grad nå målen för verksamheten inom det aktuella området. Rapporterna innehåller även beskrivningar av väl fungerande inslag och 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 vara användbar även för huvudmän som inte har granskats.

Rapporten redovisar resultatet av Skolinspektionens kvalitetsgranskning med inriktning mot skolhuvudmäns insatser för att styra genom att vara tydlig i delegering och uppföljning. Iakttagelserna och slutsatserna gäller de 33 skolhuvudmän som har granskats och avser därmed inte att ge en nationell bild av förhållandena. Vilka huvudmän som granskats framgår i bilaga 3.

Granskningen har genomförts under år 2020-2021. Skolan har under denna period haft många utmaningar till följd av pandemin. Skolinspektionen har i denna granskning liksom i andra granskningar anpassat metoder och genomförande till den rådande samhällssituationen.

Projektledning för denna tematiska kvalitetsgranskning har Anna Wide och Matilda Yvede varit. Båda arbetar på kontoret i Göteborg.

Sammanfattning

Studier, granskningar och utvärderingar av svensk skola har konstaterat att det finns svagheter i skolhuvudmännens styrning och ledning av verksamheterna. En svaghet som, bland andra, återkommer i flera rapporter är att det finns en otydlighet i ansvarsfördelningen mellan huvudman och rektor. En risk denna otydlighet för med sig är att det försvårar möjligheten att bedriva ett målmedvetet och långsiktigt kvalitetsarbete. Skolinspektionens tidigare granskning om huvudmännens styrning av grundskolan visade att kommunikationen inom huvudmannens organisation behövde utvecklas för bättre transparens och dialog¹. Även i rapporter från bland annat Statskontoret² och OECD³ framkommer det att det finns otydlighet i styrkedjan av svensk skola. Bland annat pekar OECD på att de under sin granskning av Sverige mött osäkerhet kring ansvarsfördelning på lokal nivå.

Men hur ser det ut konkret när huvudmän beskriver och delegerar ansvar. Finns det arbetsbeskrivningar och delegationsordningar? Eller arbetar många mer löpande i vardagen med att samtala och klargöra uppgifter i muntlig dialog. Vad betyder skolchefens roll? En chefsnivå mellan politiker och rektorer som nyligen reglerats i skollagen för att ytterligare stärka ansvar. Detta och andra frågor har Skolinspektionen belyst i denna granskning.

Vad Skolinspektionen har granskat

Skolinspektionen har granskat hur 33 slumpmässigt utvalda kommunala huvudmän styr och leder grundskolans verksamhet genom delegering av uppgifter. Vid granskningarna har intervjuer genomförts, digitalt eller via telefon med ett urval av rektorer och förvaltningspersonal samt med skolchef och ansvariga politiker.

I den här granskningen används begreppet delegering om både uppgifter som delegeras och finns beskrivna i en delegationsordning och om sådana uppgifter som delegeras utanför delegationsordningen och som ibland i realiteten kan vara verkställighet. Granskningen avser både den politiska nivån och förvaltningsnivån. Skolchefen har en viktig roll i granskningen på grund av sin centrala roll i huvudmannens styrning.

¹ Skolinspektionen (2015) Huvudmannens styrning av grundskolan - ett uppdrag med eleven i fokus. Rapport 2015:01

² Statskontoret (2020) Klagomålshantering i skolan. Rapport 2020:21

³ OECD (2015) Improving schools in Sweden: An OECD perspective

Viktigaste iakttagelserna

24 av 33 verksamheter behöver utveckla sin verksamhet

Den sammanfattande bilden av granskningens resultat är att ett flertal huvudmän behöver utveckla arbetet med styrning och ledning av grundskoleverksamheten. Hos 24 av 33 verksamheter har Skolinspektionen identifierat områden som behöver utvecklas. Även om det varierar mellan verksamheterna hur omfattande dessa utvecklingsområden är, framstår det tydligt att ytterligare insatser inom denna granskings områden behövs hos en majoritet av huvudmännen. Granskningen visar emellertid att en utveckling skett i relation till tidigare studier och till riskbilden. Ansvarsfördelning och kommunikationsvägar är mer tydliggjorda i förhållande till tidigare granskningar. Detta är positivt. Det finns kännedom om ansvar och skolchefens roll har varit till stöd. Dock kvarstår problem med att uttala tydliga förväntningar, följa upp det som delegerats och att säkerställa att kommunala politiker får rapportering om väsentliga och avgörande frågor. Inte minst det senare är mycket viktigt för att den politiska nivån som är ytterst ansvarig, nämnden eller kommunfullmäktige ska ha rätt underlag och kunna besluta om resurser, kompensatoriska insatser för elever och till vissa skolor med mera.

Bristande samsyn och otydliga förväntningar förekommer

Samtliga huvudmän i granskningen har en delegationsordning. Många uppgifter delegeras dock utanför delegationsordningen. Detta sker vanligtvis i dialog inom den mötesstruktur som huvudmännen byggt upp. Delegering av uppgifter protokollförs ofta, men inte alltid. Exempel på frågor som ofta är delegerade är frågor som berör kränkande behandling och skolplikten.

De som delegerar uppgifter är inte alltid tydliga med vilka förväntningar som finns på arbetet och dess effekter. Huvudmännen har byggt upp mötesstrukturer och kommunikationsvägar som möjliggör ett kontinuerligt samtal om arbetet. Trots det uttrycker rektorer och andra tjänstemän ibland att de är osäkra på hur arbetet ska bedrivas och återrapporteras. Det är viktigt att det är tydligt till vem uppgifter delegeras samt vilket ansvar, befogenheter och förväntningar som följer med uppgiften oavsett om delegeringen sker via en delegationsordning eller på annat sätt. Det finns ofta skriftliga arbetsbeskrivningar för vissa uppgifter, till exempel arbetet mot kränkande behandling och långvarig frånvaro. Flera av de intervjuade menar att det hade blivit tydligare hur arbetet ska bedrivas om det fanns arbetsbeskrivningar kring fler uppgifter

Verksamheterna behöver stärka återrapporteringen

Hos en tredjedel av verksamheterna behöver arbetet med att kontrollera den delegering som genomförs stärkas. Det är otydligt hos flera huvudmän när, om och hur delegerade uppgifter ska rapporteras till nämnden. Det är inte alltid uttalat vilka

uppgifter nämndens politiker ska få rapportering om utan det riskerar att bli slumpmässigt vad politikerna får kännedom om. Ansvar för beslut som fattats på delegation ligger kvar hos den som delegerat och ska återrapporteras till denne.

Skolchefen underlättar och stödjer arbetet med nationella mål

Skolchefens uppdrag styrs av reglering i skollagen. Utöver denna reglering finns det sällan någon formell uppdragsbeskrivning från nämnden för skolchefen. Det är skolchefens roll i enlighet med regleringen i skollagen⁴ som Skolinspektionen granskat, inte skolchefens roll som eventuell förvaltningschef eller annan kommunal befattningshavare.

Skolchefens uppdrag formas ofta i kontinuerlig dialog med ansvarig nämnd och utifrån skolchefens kännedom om grundskoleverksamheten. Det finns sällan någon dokumenterad beskrivning av skolchefens uppdrag utöver skrivningen i skollagen. De flesta skolchefer är väl insatta i hur verksamheterna fungerar och vad som behöver utvecklas. Delegering till skolcheferna går ofta i "bakvänd ordning" det vill säga att skolchefen själv föreslår för nämnden vad som behöver delegeras till hen.

Skolcheferna är en viktig länk mellan politiker och profession. Politikerna säger att de nationella målen tidigare självklart fanns i bakhuvudet vid beslutsfattande men nu utgår styrningen tydligare från de nationella målen.

Huvudmän har skapat rutiner för ansvarsfördelning och kommunikation

Trots att ovan beskrivna utvecklingsområden kvarstår kan Skolinspektionen konstatera att huvudmännen har skapat fungerande rutiner för möten och för dialog om arbetet samt är tydliga med vilken funktion som har ansvar för olika uppgifter.

Över tre fjärdedelar av huvudmännen i granskningen har nyligen genomfört förändringar för att göra ansvarsfördelningen tydlig, utveckla kommunikationen inom och mellan olika nivåer i styrkedjan, samt ta till vara på professionens kompetens. Detta bland annat genom att utveckla tydliga rutiner för möten och för dialog om arbetet. Vidare dokumenteras delegering via delegationsordning eller via protokoll från möten där delegering sker.

En bärande tanke hos huvudmännen för att tydliggöra styrningen av grundskolan har varit att se till att beslut fattas så nära dem som berörs av dem som möjligt. Gränslinjen mellan vad som är politikers och vad som är professionens ansvar har tydliggjorts hos huvudmännen.

⁴ Skolchefen ska biträda huvudmannen i att tillse att de föreskrifter som gäller för utbildningen följs det vill säga bevaka det nationella uppdraget.

Inledning

Flera rapporter både från Skolinspektionen⁵ och från till exempel OECD⁶ och Statskontoret⁷ har betonat att det ofta finns en otydlighet i styrkedjan av svensk skola. I Skolkommisionens betänkande⁸ framkommer att skolan kännetecknas av allvarliga systemsvagheter, bland annat sviktande ansvarstagande hos många skolhuvudmän. OECD konstaterade 2015 att det finns en otydlighet i ansvars- och rollfördelning i den svenska skolan. Utifrån bland annat det föreslog Skolkommisionen 2017 att det i huvudmannens organisation ska finnas en författningsreglerad skolchef som aktivt verkar för att de nationella bestämmelserna för verksamheten följs.

I december 2020 tillsatte regeringen en utredning om förutsättningarna för ett statligt huvudmannaskap. En bakgrundsfaktor till detta är att OECD ifrågasätter att varje kommun har den administrativa kapacitet, den kompetens och de styr- och kontrollsystem som krävs för att bedriva verksamheten med hög kvalitet.⁹ Diskussionen om utmaningar i styrningen av skola är således aktiv. Samtidigt pågår en bredare diskussion om generella utmaningar inom styrning i offentlig sektor, inte minst vad gäller relationen mellan stat, region och kommun¹⁰, samt om kommuners kapacitet¹¹.

Skolans styrsystem bygger på en ansvarsfördelning i olika nivåer; stat, huvudman och profession. Det innebär bland annat att staten ger professionen uppgifter och beslutsmandat direkt i lag eller annan författning. Sådana uppgifter och beslut har således aktuell tjänsteman, exempelvis en rektor eller lärare, inte fått av huvudmannen genom delegation. Detta är speciellt för skolans verksamhet till skillnad från annan kommunal verksamhet där kommunen i princip får fördela ut samtliga uppgifter och beslut genom delegation.

Hur den nämnd med ansvar för grundskolan ska fullgöra kommunens uppgifter och fatta de beslut som krävs enligt författningarna styrs av skolförfattningarna och kommunallagen. Nämndens förtroendevalda politiker kan inte fullgöra uppgifterna

⁵ Skolinspektionen (2015) Huvudmannens styrning av grundskolan - ett uppdrag med eleven i fokus. Rapport 2015:01; Skolinspektionen (2018) Garanterad undervisningstid i gymnasieskolan. Dnr. 2016:6992; Skolinspektionen (2018) Kommuners styrning av gymnasieskolan – Ger kommunerna alla elever möjlighet att nå målen? Dnr: 2016:11447

⁶ OECD (2015) Improving schools in Sweden: An OECD perspective

⁷ Statskontoret (2020) Klagomålshantering i skolan. Rapport 2020:21

⁸ Skolkommisionens betänkande Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och lokvärdighet (SOU 2017:35)

⁹ Regeringen, Dir. 2020:140 Kommittédirektiv. Förutsättningar för ett statligt huvudmannaskap för skolan

¹⁰ Se exempelvis Statskontoret (2019). Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys. 2019:2

¹¹ SOU 2020:8 Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget

själva utan är beroende av att genom *delegation*¹² och *verkställighet*¹³ fördela uppgifter och beslut till exempelvis utskott och tjänstemän. Det är uppgifter som delegeras och inte det övergripande ansvaret som sådant. Den som får delegation har ansvar för handläggning och beslutsfattande i de ärenden som delegationen omfattar.

Det finns inget angivet formkrav på dokumentation av delegation och verkställighet. Aktuell delegation av beslutsmandat framgår vanligtvis av en delegationsordning¹⁴, men det kan även framgå i exempelvis beslut eller protokoll. Vissa uppgifter överlämnas muntligen vid möten och vissa uppgifter framgår i policys, rutiner och processbeskrivningar.

För att delegerade uppgifter ska uppfattas och utföras på avsett sätt är det avgörande att huvudmannen är tydlig med vad och till vem uppgifter delegeras. Skolinspektionens tidigare granskningar visar snarare på det inte sker i tillräcklig utsträckning.¹⁵

Forskning om styrningsfrågor inom skolan lyfter i flera fall utmaningar när nationella mål ska omsättas i flera led inom huvudmannens organisation. De led som vanligen finns inom en huvudmans organisation är *ansvarig nämnd, förvaltningschef, (grundskolechef) och rektor*.

Skolchefen har en viktig roll i denna granskning på grund av sin centrala funktion i huvudmannens styrning. Huvudmannen utser vem, eller vilka, som har funktionen skolchef.

Problembild

Otydlig ansvarsfördelning försvårar huvudmannens styrning och ledning av skolverksamheten

Forskning pekar på vikten av att det finns tydlig ansvarsfördelning i en organisation med flera nivåer. Dock visar studier att det finns en otydlighet i styrkedjan för

¹² Kortfattat avser delegering enligt kommunallagen sådana uppgifter/beslut som kännetecknas av att det föreligger alternativa lösningar och att beslutsfattaren måste göra vissa övervägande eller bedömningar. Dessa beslut är också oftast möjliga att överklaga genom laglighetsprövning enligt kommunallagen.

¹³ En mängd uppgifter/beslut innebär inte någon valmöjlighet eller att det finns utrymme för självständiga bedömningar av den som ska utföra dessa. Sådana uppgifter/beslut kan fördelas på tjänstemän utan att nämnden behöver ta hänsyn till reglerna om delegation i kommunallagen (bland annat kraven på anmälan av sådana beslut). Beslut efter verkställighet är inte möjliga att överklaga genom laglighetsprövning enligt kommunallagen.

¹⁴ Delegationsordningen är en förteckning över de uppgifter och beslut som aktuell nämnd ska fullgöra enligt sitt reglemente, men som nämnden med stöd av kommunallagen ger i uppdrag åt någon annan att fullgöra.

¹⁵ Skolinspektionen (2018) Garanterad undervisningstid i gymnasieskolan. Dnr. 400-2016:6992; Skolinspektionen (2018). Kommuners styrning av gymnasieskolan. Ger kommunerna alla elever möjlighet att nå målen? Dnr: 400-2016:11447

skolan, samtidigt som det finns bristande kunskaper om olika aktörers respektive roller, ansvar och kompetens.¹⁶ Otydlig ansvarsfördelning och bristande befogenheter i styrkedjan kan leda till otydlighet kring vem som ska utföra olika uppgifter och fatta olika beslut. Därtill riskerar även otydlig styrning att få negativa effekter på utbildningens kvalitet och likvärdighet. OECD¹⁷ beskriver bland annat att den svenska skolan till stor del styrs lokalt och att ansvarsutkrävandet är otydligt. Bland annat finns det en otydlighet i roller och ansvar.

Skolinspektionen har tidigare konstaterat att det är centralt att det finns en genomtänkt dialog och tydlig kommunikation mellan huvudmannen och skolan.¹⁸ En tidigare granskning av huvudmannens styrning av grundskolan visade att dialog och kommunikation mellan rektor och huvudman, avseende det systematiska kvalitetsarbetet, hos många av de granskade huvudmännen var sporadisk och av informativ karaktär, snarare än kommunikativ. Kommunikationen inom huvudmannens organisation behövde utvecklas så att transparens och dialog blir verktyg för arbetet att utveckla skolans verksamhet.¹⁹

Har införandet av en skolchef lett till ökad tydlighet i styrning av skolan?

Bakgrunden till införandet av en skolchef är, förutom de tidigare beskrivna problemformuleringarna, bland annat flera rapporter från Skolinspektionen och Skolverket som konstaterar att det finns kommuner som tolkar nationella krav och mål som ambitiösa visioner snarare än som underlag för styrning av sin skolverksamhet. Exempelvis såg Skolinspektionen i en granskning av huvudmannens styrning av grundskolan att det fanns uppsatta kommunala mål som bara marginellt anknöt till det nationella uppdraget för skolan.²⁰ I praktiken riskerar då de statliga kraven att bli underordnade i den kommunala prioriteringen.

Det finns idag begränsat med kunskap om huruvida bestämmelsen om skolchefen som infördes i skollagen 2018²¹ har bidragit till att de nationella bestämmelserna för verksamheten uppfylls. Den som har en skolchefsfunktion har enligt Skolkommisionens slutbetänkande, från 2017, i regel en omfattande delegation från ansvarig politisk nämnd med stöd av kommunallagen.²² Slutbetänkandet överlämnades innan skolchefsfunktionen infördes i skollagen. Enligt bestämmelserna i kommunallagen kan en nämnd uppdra åt en anställd hos kommunen att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av

¹⁶ Nihlfors & Johansson (2015). När nationell policy möter lokala genomförandearenor. Rapport med fakta och kommentarer från ett VR-finansierat forskningsprojekt 2009-2015.

¹⁷ OECD (2015) Improving schools in Sweden: An OECD perspective

¹⁸ Skolinspektionen (2015) Huvudmannens styrning av grundskolan - ett uppdrag med eleven i fokus. Rapport 2015:01

¹⁹ Skolinspektionen (2015). Huvudmannens styrning av grundskolan – ett uppdrag med eleven i fokus. s. 25f, 35.

²⁰ Skolinspektionen (2015) Huvudmannens styrning av grundskolan - ett uppdrag med eleven i fokus. Rapport 2015:01

²¹ Skollagen (2010:800).

²² Kommunallagen (2017:725) 6 kap. 37-39 och 7 kap. 5-7 §§.

ärenden. I vissa ärenden får dock beslutanderätten inte delegeras. Det gäller bland annat ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet samt ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda. På skolans område innebär dessa regler att en skolchef kan ges en omfattande delegation att besluta i olika ärenden.²³ Syftet med att införa bestämmelser om skolchefen i skollagen har enligt regeringen varit att stärka fokus på de statliga kraven för skolväsendet hos vissa huvudmän.²⁴ Syftet har också varit att synliggöra den chefsfunktion som i praktiken redan finns i många organisationer. Dock ser organiseringen av funktionen olika ut mellan huvudmän.²⁵

God kommunikation och samsyn är en förutsättning för arbetet med delegering

Delegering av arbetsuppgifter är en naturlig del av verksamhetsstyrning. Både samsyn kring uppdraget och adekvat kompetens i organisationen är viktiga förutsättningar för en tydlig delegering och ansvarsfördelning i styrkedjan. Därigenom skapas också goda möjligheter till uppföljning. Detta är inte specifikt för skolektorn, utan centrala faktorer för god styrning och ledning inom offentlig verksamhet generellt.²⁶ Samtidigt pekar studier på att chefer inom offentlig verksamhet kan ha bristande förutsättningar att utöva ett gott ledarskap²⁷ och att medarbetare inte alltid har tillräcklig kompetens för uppdraget.²⁸

Det kan vara självklart att vara överens om att skolor ska ha hög kvalitet, men det behöver inte innebära att det finns en samsyn av vad det konkret innebär. Därför är det centralt att huvudmän och rektorer har samtal och diskussioner kring begrepp för att kunna skapa samsyn kring vad som ska uppnås och följas upp.²⁹ Forskning om huvudmannens roll i styrkedjan framhåller att framgångsrika skolor bland annat kännetecknas av att relationen till förvaltningen präglas av ett väl fungerande samarbete, kommunikation och stöd, men också tydliga krav på uppföljning från huvudmannens sida.³⁰

Det finns en risk att bristande kommunikation, tydlighet och samsyn försvårar möjligheterna att bedriva ett målmedvetet och långsiktigt utvecklingsarbete som

²³ SOU (2017) Samling för skolan. Nationell strategi för kunskap och likvärdighet. SOU 2017:35

²⁴ Prop. (2017/18:182) Samling för skolan

²⁵ Jarl, M., Kjellgren, H. & Quennerstedt, A. (2019) Förändringar i skolans organisation och styrning, i Jarl, M. & Pierre, J. Skolan som politisk organisation; Skolverket (2019) Beredning av utbildning för skolchefer. Dnr 7.5.1-2018:1981

²⁶ Se t.ex. Statskontorets faktorer för en god förvaltningskultur, där bl.a. om samsyn om uppdraget och utbildning/fortbildning betonas. Statskontoret (2021)

²⁷ Se t.ex. Vård och omsorgsanalys (2021)

²⁸ Se t.ex. exempel IVO (2021)

²⁹ Ärlestig, H. (2014) "Systematiskt kvalitetsarbete – ett gemensamt ansvar för rektor, huvudmannen och Skolinspektionen", i: Nihlfors, E. och Johansson, O. (red.) Skolledare i mötet mellan nationella mål och lokal policy, s. 89f, 98ff.

³⁰ Jarl, M., Blossing, U. & Andersson, K. (2017). Att organisera för skolframgång. Strategier för en likvärdig skola.

främjar hög kvalitet och elevers måluppfyllelse.³¹ I den svenska skolan saknas även många gånger tydliga rutiner kring dokumentation av beslutsprocesser på lokal nivå.³² Det innebär att det finns en risk för otydligheter kring var i styrkedjan beslut fattas.

Skolinspektionen har i flera kvalitetsgranskningar sett hur viktigt det är att huvudmän har en överblick och ett helhetsgrepp om strategiska och övergripande frågor, och att dessa inte läggs på rektor utan reella förutsättningar att hantera dem.³³

Syfte och frågeställningar

Syftet med denna tematiska kvalitetsgranskning har varit att granska att det genom huvudmannens styrning och delegering finns en organisationsstruktur där roller, ansvar och befogenheter är tydliga och förankrade inom huvudmannens organisation. För att uppfylla detta syfte har följande frågor granskats och besvarats:

1. I vilken utsträckning är huvudmannens delegering av uppgifter och återrapporteringskrav tydliggjorda?
2. I vilken utsträckning sker implementering av delegerade uppgifter så att hög följsamhet främjas?
3. I vilken utsträckning kontrollerar huvudmannen delegerade uppgifter för att tillförsäkra en väl genomförd delegering?

Skolinspektionen har, inom ramen för dessa frågeställningar, utarbetat kvalitetskriterier som har legat till grund för bedömningar för såväl de enskilda verksamhetsbesluten som för arbetet med denna rapport, se bilaga 4. Granskningen är avgränsad till kommunala huvudmän och till grundskolans verksamhet. Granskningen tar sikte på *processen* delegering och inte vad som har delegerats. Skolchefen har en central roll i granskningen, på grund av sin centrala funktion i huvudmannens styrning. För en beskrivning av vissa för granskningen centrala begrepp se bilaga 6.

Granskningens genomförande

Granskningen har omfattat 33 kommunala huvudmän för grundskola. I syfte att fånga variation mellan huvudmännen ingår större, medelstora och mindre kommuner. Insamlingen av empiri har i huvudsak skett genom kvalitativa metoder som intervjuer och dokumentstudier.

Inledningsvis planerades granskningen att genomföras med fysiska verksamhetsbesök. Utifrån rådande omständigheter med pandemin covid-19 har istället granskningen genomförts digitalt med videointervjuer eller med

³¹ Moos, L. Nihlfors, E. & Merok Paulsen, J. (2017) Nordiska skolchefer och Skolledare i mötet mellan nationella mål och lokal policy.

³² Ärlestig, H. (2014) Rektor, styrning och beslutsfattande, i Höög, J & Johansson, O. Framgångsrika skolor. Mer om struktur, kultur, ledarskap.

³³ Skolinspektionen (2019). Årsrapport 2018 – Skillnader i skolkvalitet och strategisk styrning. Dnr 2018:8449

telefonintervjuer. För en mer ingående beskrivning av granskningens metod se bilaga 1.

Kvalitetsgranskningens iakttagelser

I detta avsnitt presenteras granskningens sammantagna resultat. Här redovisas också exempel från verksamheterna.

Förutsättningar för arbetet med delegering

Kommunerna har förtydligat sin styrkedja för grundskolan

Flera rapporter både från Skolinspektionen³⁴ och från till exempel OECD³⁵ och Statskontoret³⁶ har betonat att det ofta finns en otydlighet i styrkedjan av svensk skola. Många av de kommuner som ingår i granskningen har nyligen genomfört en omorganisation och då förtydligat grundskoleverksamhetens styrning. Den bakomliggande orsaken har enligt de intervjuade varit att det funnits oklarheter i styrningen av, och ansvarsfördelningen inom, verksamheten. Till exempel har det varit otydligt var gränsen mellan politikerns ansvar och befogenheter samt rektorernas ansvar och befogenheter går. Politiker i ett flertal kommuner säger att de tidigare varit inne och "tassat i" verksamhetsfrågor som klart och tydligt är rektors ansvar. De avser därmed att det tidigare inte var tydligt för alla vad som i skollagen är uttalat som rektors ansvar och vad som är politikernas ansvar som ansvariga för verksamheten. Flera tjänstemän och rektorer i kommunerna beskriver också att den styrning och uppföljning som tidigare skett i hög utsträckning innefattade enbart kvantitativa aspekter. De har tidigare saknat strukturer för att diskutera kvalitativa frågor samt system för kollegialt lärande. Det har också varit otydligt var beslut egentligen ska fattas och hur de ska följas upp och kontrolleras. Även i flera av de kommuner som inte genomfört någon omorganisation har frågan om att tydliggöra hur styrningen går till varit på agendan och gjort att styrkedjan har synliggjorts och, vid behov, förtydligats. I flera kommuner lyfts skolchefen fram som en viktig aktör för att tydliggöra hur styrningen av grundskolan ska gå till och var ansvar för olika frågor ligger.

I samband med att ansvarsfrågan har diskuterats och förtydligats har flera huvudmän också tydliggjort vilka befogenheter och förutsättningar tjänstemän har för att arbeta med olika frågor. I delegationsordningen är en del av ansvarsfördelningen dokumenterad. Delegering utanför delegationsordningen dokumenteras oftast, dock inte alltid, i mötesprotokoll. Dessutom finns hos flera huvudmän en organisationsbeskrivning där också olika medarbetares ansvar för frågor anges. För flera

³⁴ Skolinspektionen (2015) Huvudmannens styrning av grundskolan - ett uppdrag med eleven i fokus. Rapport 2015:01; Skolinspektionen (2018) Garanterad undervisningstid i gymnasieskolan. Dnr. 2016:6992; Skolinspektionen (2018) Kommuners styrning av gymnasieskolan – Ger kommunerna alla elever möjlighet att nå målen? Dnr: 2016:11447

³⁵ OECD (2015) Improving schools in Sweden: An OECD perspective

³⁶ Statskontoret (2020) Klagomålshantering i skolan. Rapport 2020:21

centrala frågor, såsom till exempel arbetet mot kränkande behandling finns ofta arbetsbeskrivningar. De intervjuade säger att osäkerheten kring hur arbetet ska bedrivas blir mindre kring de frågor där skriftliga arbetsbeskrivningar finns och att det skulle förtydliga förväntningar om det fanns skriftliga arbetsbeskrivningar kring fler områden. Samtliga intervjuade lyfter också fram den förbättrade mötesstrukturen som ett sätt att muntligen tydliggöra ansvarsfördelning och följa upp arbetet. Kontinuerlig kommunikation kring uppgifter som delegeras har enligt många intervjuade blivit en viktig del av hur arbetet genomförs.

I intervjuer framkommer att arbetssituationen ofta anpassas för rektorer och andra tjänstemän då de får nya omfattande uppgifter så att de ska ha möjlighet att genomföra dem på ett relevant sätt. Ett exempel som återkommer hos flera huvudmän är att när en skola ska byggas eller byggas om tillsätts extra resurs för att antingen sköta ombyggnationen eller avlasta rektor så att hen utifrån sitt pedagogiska ledarskap kan vara aktiv när det gäller ombyggnationen.

De intervjuade i granskningen beskriver att den nu befintliga organisationen stödjer kommunens övergripande idé om styrning. En bärande tanke hos så gott som samtliga huvudmän är att tydliggöra ansvarsfördelningen och bygga upp system för kontinuerlig dialog om verksamheten. I detta ingår också kontinuerlig utvärdering och uppföljning av verksamheternas arbete. Det kan innebära regelbundna rektorsmöten och/eller ledningsgruppsmöten där frågor diskuteras och beslut dokumenteras. En annan bärande princip i många av de granskade verksamheterna är att beslut ska ligga så nära de berörda som möjligt. Som beskrivs längre fram i denna rapport är det dock inte alltid dessa tankar har fått genomslag i praktiken. Det är till exempel ibland otydligt vilka förväntningar som finns på hur de delegerade uppgifterna ska genomföras trots att strukturer för att samtala om det finns på plats.

Omorganisation har lett till förändrade mötesstrukturer

I samtliga kommuner betonas vikten av att ha en pågående dialog om verksamheternas arbete. I mindre kommuner lyfts det ofta att relationer mellan medarbetarna samt mellan medarbetarna och politiker är, eller har varit, avgörande för hur och när beslut fattas. Vid intervjuer framkommer att när kommunen är liten känner många varandra på ett personligt plan, vilket på ett sätt kan underlätta styrande eftersom det är lätt att veta vem man kan vända sig till med olika frågor. Men flera av de intervjuade hos dessa huvudmän framhåller att det varit ett problem att beslut har beretts vid informella tillfällen såsom i korridorer, i den lokala matvaruaffären eller på väg att hämta barn från förskolan. I samtliga dessa kommuner har frågan om att se till att styrningen inte ska vara beroende av personliga relationer lyfts fram. Därmed har behovet av att utveckla mötesstrukturer och transparens tydliggjorts. Detta har varit några av flera bakomliggande orsaker till de omorganisationer som genomförts.

I en av de mindre kommunerna beskriver samtliga intervjuade hur de tidigare haft få möten och att det var ett värde i sig att inte ha många möten. Det var då slumpmässigt om alla berörda varit delaktiga eller ens fått reda på om, eller hur, beslut fattats. Numera har kommunen dock system för täta och strukturerade möten mellan politiker, skolchef, rektorer och förvaltningspersonal. Ansvarsfördelningen är tydligt uttalad och det finns förutsättningar för att alla ska vara delaktiga och ta ansvar för hur arbetet genomförs. Skolchefen säger att genom att ha täta möten med

politiker blir det tydligt uttalat vilket ansvar hen som skolchef har för grundskolan. Det blir inte skolchefen själv som definierar sitt uppdrag utan det sker mer i dialog med framförallt nämndens ordförande. Rektorer och förvaltningstjänstemän uppger att genom de regelbundna mötena diskuterar de fler uppgifter som ska utföras. Det leder till att ansvarsfördelningen inte längre är uttalad och beroende av traditioner kring hur det tidigare varit. På mötena diskuterar och beslutas vem som ska ta ansvar för vad. Rektorerna uppger att de därigenom blivit avlastade vissa uppgifter som de av tradition tidigare har utfört. Ett exempel på det är sammanställande av elevstatistik. Detta gjorde rektorerna tidigare därför att det var kutym i kommunen att det hör till rektors uppdrag. Numera hanteras den uppgiften av en förvaltningstjänsteman. Samtidigt beskriver rektorer och förvaltningstjänstemän att de har stor frihet att forma arbetet. De uttrycker att de har "frihet under ansvar" och att ansvar bland annat utkrävs under de kontinuerliga samtalen om arbetet som pågår. De uttrycker också att deras möjlighet att påverka arbetet även med delegering blivit mycket större när system för kontinuerlig dialog finns.

Även de större kommuner som ingår i granskningen har byggt upp strukturer för att kunna ha en kontinuerlig dialog om verksamheten och dess utveckling och menar att de pågående dialogerna, tillsammans med dokumentation av arbetet, är en viktig bas för styrande av grundskolan. Till exempel finns i en av de större kommunerna en organisation som består av åtta utbildningschefer underställda skolchefen. Dessa har chefsansvar för ett antal rektorer och har kontinuerliga möten och pågående samtal med dem. Utbildningscheferna träffar i sin tur skolchefen för grundskoleverksamheten kontinuerligt och för dialog med hen. Utbildningscheferna menar att denna struktur ger både dem och skolchefen en god insikt i hur grundskoleverksamheten fungerar i kommunen, vilka kompetenser som finns inom olika områden samt vilka utvecklingsbehov som finns.

Måltätheten har minskat i de flesta kommuner

Ytterligare en viktig tanke med styrningen av grundskolan är hos flera av huvudmännen i granskningen att antalet kommunala mål ska minska. Det finns kommuner där tjänstemän och rektorer beskriver att de tidigare haft över hundra kommunala mål att förhålla sig till. Antalet mål har enligt de intervjuade nu minskats och krockarna mellan nationella mål och kommunala mål har dämpats. I flera kommuner uppger de intervjuade att de kommunala målen har anpassats för att harmonisera med de nationella målen. Skolchefer, förvaltningspersonal och rektorer beskriver detta som en lättnad och förutsättning för att de ska kunna arbeta både med de nationella målen men också med de kommunala målen utifrån sin professionella kompetens. Det finns dock ett par kommuner där det fortfarande är många och detaljerade mål. I en av dessa kommuner uppger nämndpolitikerna att de identifierat det som en svårighet i styrsystemet att de har alltför många och detaljerade mål.

Hos flera huvudmän uppger de intervjuade att när de inte har alltför många kommunala mål att förhålla sig till är det lättare för framförallt rektorer att prioritera de uppdrag de har enligt styrdokumentet och de uppgifter som de har fått på delegation. De menar därmed att detta underlättar och stödjer huvudmännens arbete med delegering.

Uppgifter som delegerats vid sidan om delegationsordningen är inte alltid tydliga

Samtliga kommuner i granskningen har en delegationsordning. Den delegering som anges i delegationsordningen utgår från författningar. Där är det tydligt angivet vilken funktion som får delegationen till exempel förvaltningschef, skolchef eller rektor. Exempel på uppgifter som ofta återfinns i delegationsordningen är att upprätta en plan mot kränkande behandling för respektive skolenhet – detta är ofta delegerat till rektor. Ibland är det delegerat till skolchef eller förvaltningschef och sedan vidaredelegerat till rektor. En annan fråga som återkommande delegeras till rektor eller till annan tjänsteman är frågan om skolpliktsbevakning.

Den delegering som inte är angiven i delegationsordningen sker vanligtvis genom att någon av ledningsgrupperna arbetar med att identifiera uppgifter gemensamt och avgöra vem som ska arbeta med respektive uppgift. Det finns ofta en stark koppling mellan det systematiska kvalitetsarbetet och delegeringen utanför delegationsordningen. Som stöd i det systematiska kvalitetsarbetet har huvudmännen oftast tagit fram ett årshjul där det finns tydligt angivet när olika uppgifter ska avhandlas. Detta årshjul är framtaget utifrån behov i den egna verksamheten och motverkar enligt de intervjuade att det blir slumpmässigt vilka frågor som diskuteras i de olika ledningsgrupperna. Det finns dock enligt de intervjuade möjligheter att diskutera frågor utanför årshjulet och på så sätt identifiera även andra uppgifter som behöver utföras. På möten diskuteras behov som har identifierats, vem som är bäst lämpad att ta sig an uppgiften och hur den ska genomföras och följas upp. Besluten om detta protokollförs vanligen i mötesprotokollen för att det ska vara tydligt och möjligt att följa arbetet. Arbetet följs upp på möten under tiden de genomförs och på så sätt blir det protokollfört hur arbetet fortgår.

I flera av kommunerna framkommer dock att den delegering som sker utanför delegationsordningen inte alltid är tydlig och att huvudmännen inte alltid har rutiner för arbetet. Det kan handla om att det inte dokumenteras vilka uppgifter som delegerats utanför möten eller att de uppgifter som fördelats på möten inte protokollförs tydligt. Hur arbetet fortgår med dessa uppgifter diskuteras inte och följs inte upp. Det förekommer också att dessa uppgifter inte avslutas och återrapporteras på ett transparent sätt.

I en av kommunerna beskriver politiker i nämnden att när de ger ett uppdrag sker det i dialog vid ett utskottsmöte där de tillsammans med tjänstemän tar fram en formulering för uppdraget. Denna uppdragsbeskrivning diskuteras med skolchefen och om det är någon annan tjänsteman som ska handlägga uppdraget deltar hen vid utskottets möte. Av den uppdragsbeskrivning som protokollförs framgår även hur och när uppdraget ska redovisas.

Det finns kommuner som har som grundtanke att delegera så lite som möjligt till rektorerna eftersom deras uppdrag ändå är så tydligt definierat i skollagen. Det finns andra kommuner som när de behöver delegera ytterligare uppgifter till rektor säkerställer att rektorn kan arbeta med uppgifterna genom att tillsätta personella resurser, såsom biträdande rektor. Det är inte ovanligt att skolchefen ser det som ett centralt uppdrag att skydda rektorerna och "vara ett paraply" så att inte uppdrag och arbetet med delegerade uppgifter som ligger utanför rektorernas uppdrag enligt styrdokumentet tar för stor del av deras arbetstid.

Förväntningar, ansvar och återrapporteringskrav tydliggörs oftast i den pågående kommunikationen

En viktig förutsättning för att delegerade uppgifter ska uppfattas och utföras på avsett sätt är att huvudmannen är tydlig med vad, och till vem, uppgifter delegeras. I detta ingår att vara tydlig med förväntningar, ansvar och återrapporteringskrav.

När det gäller vissa centrala uppgifter, till exempel arbete mot kränkande behandling och närvarofrågor, finns det hos så gott som alla huvudmän arbetsbeskrivningar kring hur arbetet ska bedrivas. I övrigt varierar det i vilken omfattning kommunerna har tagit fram skriftliga arbetsbeskrivningar och rutiner för hur uppgifter ska genomföras. Det vanligaste är att det endast i liten omfattning finns skriftliga arbetsbeskrivningar kring hur arbetet med olika uppgifter ska bedrivas. Däremot kan det finnas checklistor för viktiga moment i vissa uppgifter till exempel avseende skolplaceringar.

Vilken typ av förväntningar som i övrigt uttrycks av de huvudmän som ingår i granskningen varierar. I en majoritet av verksamheterna är förväntningarna att den som får uppgifter delegerade till sig ska anpassa uppgifterna till den egna verksamheten och att mer detaljerade arbetsbeskrivningar är överflödiga. En vanlig replik är "Det är ju rektorn som vet hur man kan genomföra uppgifterna på den egna skolan på bästa sätt". Förväntningen från huvudmannens sida är att de som får uppgifter delegerade till sig ska fråga om de inte förstår uppgifterna eller inte har förutsättningar för att genomföra dem. Det är enligt de intervjuade inte självklart att huvudmannen ska uttala förväntningar på **hur** uppgiften ska genomföras utan förväntningarna är främst på att medarbetare **signalerar** om de är osäkra. Hos dessa huvudmän är det en medveten och bärande tanke i styrkedjan att medarbetarna tar ansvar för att genomföra arbetet på bästa sätt anpassat till de lokala förutsättningarna. En förutsättning för detta förhållningssätt är att kommunikationen är öppen såväl inom ansvarsnivåerna som mellan nivåerna och att de som delegerat en uppgift får täta återkopplingar kring hur arbetet framskrider. Det finns tydliga strukturer för när tjänstemän och politiker träffas och vad som avhandlas vid olika möten. Det är även tydligt hur uppgifter kommer att delas ut i organisationen, eftersom man tillsammans identifierar vilken uppgift som ska göras och vem som är lämplig att utföra den. Detta är kopplat till de tidigare beskrivna strukturerna för pågående dialog mellan representanter från huvudmannen och rektorer samt andra tjänstemän om hur arbetet genomförs. Det är i möten, formella och informella, som politiker uttrycker förväntningar på skolchefens eller verksamhetschefens arbete. Samma sak gäller hur och när skolchefen eller verksamhetschefen uttrycker förväntningar kopplat till delegerade uppgifter. Det är också inom ramen för den mötesstruktur som byggts upp som arbetet diskuteras, utvärderas och återkopplas.

Arbetet med delegering är som tidigare beskrivits ofta kopplat till ett årshjul som huvudmännen tagit fram i anslutning till kvalitetsarbetet. Enligt de intervjuade blir arbetet med delegering utanför delegationsordningen tydligt eftersom det ofta är kopplat till årshjulet och till det kvalitetsarbete som kommunen utvecklat. Till exempel beskriver en förvaltningstjänsteman i en av kommunerna att när frågan om skolplaceringar kommer upp i årshjulet diskuteras den först på ett möte med verksamhetschef, berörda rektorer och andra tjänstemän. Då diskuteras också vem

som är bäst lämpad utifrån kompetens och arbetsbelastning att arbeta med uppgiften. Den personen får i uppgift att arbeta med skolplaceringarna och vid nästkommande möte presentera konkreta förslag.

Förväntningarna på de delegerade uppgifterna är inte alltid tydliga

En väl fungerande dialog såväl inom som mellan ansvarsnivåer innebär att förutsättningar finns för tydlighet när det gäller vad som delegeras och vad som är tanken med det. En förutsättning är dock att det finns tydliga strukturer för dialogen och att det dokumenteras vad som delegeras så att uppgifter inte "trillar mellan stolarna" till exempel i fall av personalomsättning. Trots att huvudmännen i granskningen har arbetat för att ha tydliga strukturer för kommunikation så visar granskningen att hos drygt en tredjedel av huvudmännen är förväntningarna inte tillräckligt tydliggjorda. I några kommuner uppger tjänstemän att avsaknad av skriftliga arbetsbeskrivningar är ett problem därför att det blir otydligt hur de delegerade uppgifterna ska genomföras. I en kommun framkommer vid intervjuer med rektorer att när det gäller de uppgifter som det finns arbetsbeskrivningar för är förväntningarna tydliga. För andra uppgifter, som exempelvis nämndens mål för digitalisering av verksamheten eller ökad undervisningskvalitet, upplevs förväntningarna som mindre tydliga. Det förekommer att även uppgifter som delegeras i delegationsordningen upplevs som otydliga och det är inte alltid tydligt vilka uppgifter och/eller beslut som ska återrapporteras till huvudmannen.

Förväntningar på skolchefens arbete utgår från skollagens skrivning om skolchefen

När det gäller skolchefen uttrycks det inte i någon kommun ett behov av att politikerna ska vara tydligare med de förväntningar de har på hur delegerade uppgifter ska genomföras. Skolcheferna menar överlag att det är tydligt vilka förväntningar, befogenheter, ansvar och återrapporteringskrav hen har på sig från politikernas sida. Det är inte ovanligt att skolchefen själv föreslår till exempel vilka återrapporteringskrav som ska gälla för specifika uppgifter och att dessa förslag godkänns av politikerna. I en av kommunerna skulle nämnden ta beslut om vad skolchefens roll skulle vara. Efter diskussion om frågan valde de att kopiera skrivningen i skollagen och ta ett separat nämndebeslut på att det var så skolchefens roll skulle vara formulerad i kommunen. Överlag är det skrivningen i skollagen som anges då Skolinspektionen frågat om vad skolchefens uppdrag i kommunen är. Någon ytterligare beskrivning av skolchefens roll finns sällan dokumenterad. I samtliga kommuner har skolchefen en tät, kontinuerlig kommunikation med framförallt nämndens ordförande eller med nämndens presidium vilket gör att förväntningar på skolchefens arbete ofta avhandlas och vid behov tydliggörs.

Överlämning av delegerade uppgifter

Huvudmännen behöver se till att delegationsordningen är förankrad hos medarbetarna

Som tidigare nämnts har samtliga kommuner en delegationsordning. Där är det angivet vem som ska arbeta med en viss fråga samt vilket lagstöd som finns. Ofta anser de intervjuade att delegationsordningen är tydlig för tjänstemän och rektorer i arbetet med de delegerade uppgifter som anges i den. I ett par kommuner har någon tjänsteman gjort en "lättvariant" av delegationsordningen för att den mer ska vara ett bruksinstrument för rektorer och tjänstemän att använda i delegeringsarbetet. Tjänstemännen lyfter då ut det som berör aktuell verksamhet, i detta fall grundskolan, och skapar ett eget dokument för detta.

I några kommuner uttrycker rektorer och tjänstemän på alla nivåer att det finns behov av att med tätare intervaller gå igenom och förankra delegationsordningen. Ofta, men inte alltid, går nämnssekreterare, jurist eller annan tjänsteman igenom delegationsordningen då någon nyanställs som har uppgifter delegerade till sig. I flera kommuner uttrycks dock ett behov av att regelbundet närmare gå igenom delegationsordningen. Den revideras förvisso ibland och då blir ofta revideringarna tydliggjorda men såväl rektorer som andra förvaltningstjänstemän menar att det är viktigt att inte ta för givet att alla är väl förtrogna med vad de delegerade uppgifterna innebär.

Delegering utanför delegationsordningen behöver vara tydlig och möjlig att följa upp

Många arbetsuppgifter ges utanför delegationsordningen. I de allra flesta kommuner fastställs då uppgifterna i möten och protokollförs så att arbetet blir transparent och tydligt. Flera skolchefer säger att de får uppgifter av nämnden och genom att de har tät dialog med politikerna kan de lätt stämma av om uppgifter de fått är rätt uppfattade. Om uppgiften är otydlig uppger de flesta skolchefer att de ber om förtydligande från politikerna. Skolcheferna identifierar ofta själva vad som behöver göras, och därmed vilken uppgift de bör få, och snarare implementerar "uppåt" till politikerna. Tjänstemän och rektorer uppger att den delegering som sker inom ramen för den uppbyggda mötesstrukturen oftast är tydlig och lätt att förstå. Eftersom den dessutom följs upp på kommande möten blir det lätt att fånga upp ifall man har missuppfattat något eller om arbetet inte går som förväntat.

Det finns dock verksamheter där fördelning av arbetsuppgifter och delegation ibland sker utanför möten och utan att det dokumenteras. Det försvårar då arbetet med att följa upp uppgifterna. En tjänsteman beskriver att hen vid ett samtal med skolchefen i sitt tjänsterum fick i uppgift att ta fram underlag för att kunna diskutera skolstrukturen i kommunen. Detta protokollfördes inte och blev inte heller uppföljt vid kommande möten utan först då skolchefen skulle lägga fram frågan för politikerna. Då visade det sig att underlaget inte var tillräckligt gediget vilket enligt tjänstemannen hade kunnat undvikas om uppgiften återkommande diskuterats på möten. Följden av att uppgifter delegeras utanför de formella mötena utan tydlig

överlämning kan alltså bli att genomförandet av uppgifterna inte håller tillräckligt hög kvalitet.

Den generella kompetensen kartläggs men inte alltid för specifika uppgifter

Ett viktigt led i delegeringen av uppgifter är att försäkra sig om att de som får uppgifter delegerade till sig har den kompetensen som krävs för att genomföra uppgifterna. I samtliga kommuner försäkras sig huvudmannen om att medarbetarna generellt har kompetens och förutsättningar att genomföra sitt uppdrag. Däremot är det inte alltid det finns fungerande system för att försäkra sig om att medarbetarna har tillräcklig kompetens för att genomföra specifika och komplicerade uppgifter vilket påverkar kvaliteten avseende resultaten av arbetet med delegerade uppgifter.

Kompetensen säkerställs dels vid rekryteringar, dels i kvalitetsarbetet och dels i de kontinuerliga samtalen om hur arbetet genomförs. I granskningen finns exempel på en skolchef som varje månad har individuella samtal med alla rektorer och tjänstemän inom skolområdet. Denne skolchef menar att detta är ett effektivt sätt att dels hålla sig uppdaterad avseende kompetensen hos medarbetarna och dels hålla sig underrättad om vilken arbetsbelastning de har.

Politikerna säger att kompetensen hos skolchefen för det mesta nyligen noggrant värderats i samband med rekrytering men att den också framträder i samtalen om det arbete som bedrivs eller behöver bedrivas hos huvudmannen.

Arbetet för att ta reda på vilken kompetens medarbetare har kan alltså beskrivas som en pågående process i samband med dialog om arbetet.

Trots att representanter från huvudmännen beskriver att de har god kännedom om medarbetarnas kompetens förekommer det att då enskilda uppgifter delas ut visar det sig att medarbetarna inte haft den kompetens som krävdes för att genomföra uppgiften på ett relevant sätt. Ett exempel på det är när skolplaceringar skulle göras i en större kommun. Uppgiften delades ut till några tjänstemän. Misstag som fick negativa konsekvenser för ett antal elever gjordes i samband med placeringarna. Till exempel mättes avståndet till skolor fågelvägen trots att ett stort vattendrag med begränsat antal broar delar staden i två delar. När detta misstag uppdagades tillsatte kommunen en intern utredning för att undersöka vad som gått fel och därmed kunna undvika att det skulle hända igen. Kommunens utredning visade att en av flera orsaker var att ansvariga hos huvudmannen inte försäkrat sig om att medarbetarna som skulle genomföra arbetet hade relevant kompetens för detta. Kommunen har nu omarbetat sina rutiner och förutsättningar för skolplaceringar.

I en annan kommun har systemet för att rapportera in kränkande behandling till huvudmannen inte implementerats tillräckligt. Det innebär att det finns rektorer som inte vet hur dessa frågor ska rapporteras in. Därmed får inte huvudmannen den information som behövs för att se eventuella mönster och kunna vidta riktade insatser för att motverka och förebygga kränkande behandling generellt i kommunens skolor.

Det finns kommuner i granskningen där medarbetarna menar att det finns behov av att tydligare stämma av personalens kompetens innan uppgifter delegeras till dem – särskilt uppgifter som kan ha avgörande betydelse för elever.

Samsyn mellan rektorer och mellan tjänstemän finns inte alltid

När medarbetare har fått uppgifter tydligt överlämnade till sig finns goda förutsättningar för en hög följsamhet och samsyn kring hur uppgiften ska genomföras. Flera intervjuade beskriver att det i deras kommun finns goda möjligheter att genom formella och informella samtal försäkra sig om följsamheten i arbetet med delegerade uppgifter. Detta gäller såväl skolchefen som andra tjänstemän. Som tidigare beskrivits är medarbetare i flera av kommunerna involverade i att identifiera både vad som ska göras och varför.

När det gäller skolchefens följsamhet gentemot politikernas tankar om hur uppdrag ska genomföras beskrivs det som ganska oproblematiskt eftersom de har tät kontakt med varandra. Skolcheferna beskriver att om de inte skulle kunna vara följsamma gentemot de förväntningar politikerna har på hur arbetet ska genomföras blir det synligt i ett tidigt skede då de ofta samtalar med varandra. Politikerna instämmer i att de genom den täta dialogen med skolchefen snabbt får information om hur uppgifter genomförs.

I flera verksamheter poängterar tjänstemän och rektorer att det är lätt att tolka gemensamma uppgifter olika om man inte har en löpande dialog om dem. I många kommuner anses det vara en viktig del av kollegialt lärande att diskutera hur man löser uppgifter. Frågor som "Hur gör du?" och "Hur går det?" är i dessa kommuner ofta återkommande mellan rektorer. Samtalen sker då oftast under skolchefens ledning. Men det finns hos några huvudmän stora olikheter avseende hur arbetet genomförs som inte bara handlar om att verksamheterna har olika förutsättningar utan också att man inte har en gemensam bild eller förståelse för uppgifterna. Det kan till exempel handla om hur frågan om elever med hög frånvaro ska hanteras.

I en del verksamheter saknas en gemensam förståelse kring vad olika begrepp innebär och därmed blir det svårt att arbeta för samsyn och följsamhet. Det finns någon huvudman där samtal om hur arbetet genomförs saknas och möten handlar mest om kvantitativa uppgifter. Rektorer och tjänstemän uppger att de saknar lärande samtal för att arbetet ska utvecklas och för att skapa en samsyn.

I någon kommun har en ny tillträdskolchef identifierat det som ett problem att samsyn kring centrala begrepp saknas. Hen har därför initierat att på varje rektorsmöte ta upp ett centralt begrepp och gemensamt försöka identifiera vad det kan betyda i den egna verksamheten. Ett exempel på ett sådant begrepp är kvalitet i utbildningen.

Arbetsbeskrivningar för hur arbetet ska bedrivas finns ofta för några centrala frågor till exempel kränkande behandling eller skolpliktsbevakning men saknas inom andra områden. I de fall det inte finns arbetsbeskrivningar och när arbetet inte på ett självklart sätt diskuteras löpande på de möten som genomförs är frågan om följsamhet och samsyn inte en levande fråga. Det förekommer att rektorer eller tjänstemän menar att det gäller att få uppgiften gjord och rapportera att den är genomförd utan att närmare diskutera hur den genomförs.

I en av de större kommunerna genomförs regelbundet workshops med samtliga rektorer under skolchefens ledning. En grundtanke är att skapa en samsyn kring olika aspekter på undervisningen, skolenheternas systematiska kvalitetsarbete och andra för verksamheterna viktiga frågor. Denna typ av arenor för samtal mellan rektorer och skolchefer återkommer i flera kommuner med olika regelbundenhet och olika innehåll. Det förekommer också att ansvariga politiker deltar i den typen av möten.

Uppföljning och kontroll av delegerade uppgifter

Arbetet med uppföljning och kontroller av delegerade uppgifter behöver utvecklas

En viktig del i delegering av uppgifter är att de följs upp och att det kontrolleras att de genomförs på ett välfungerande sätt. För beslut som är fattade i enlighet med delegationsordningen finns system för att återrapportera besluten till nämnden. Däremot blir det oftast bara en avrapportering av *att* beslut har fattats och inte alltid ett samtal om *hur* uppgifterna genomförts och med vilken kvalitet. Politiker säger att de ibland skulle behöva mer hjälp av professionen för att förstå vilka beslut i listan med delegationsbeslut som vore viktigt att stanna upp vid lite mer. I några kommuner har skolchefen fått i uppgift att i förväg gå igenom och tydliggöra för politikerna vilka uppgifter och beslut som är viktiga att diskutera och stanna upp vid. Ibland har skolchefen stående en egen punkt på nämndmöten där hen kan ta upp sådana frågor.

Det finns också flera verksamheter där det råder en ovisshet om hur och vilka beslut som är fattade på delegation som ska återrapporteras.³⁷ Det innebär att nämnden inte alltid får kännedom om beslut som är fattade inom den egna organisationen. Förvisso kan nämnden välja vilka beslut som ska återrapporteras men i de fall återrapporteringen inte fungerar i denna granskning handlar det inte om att nämnden fattat något sådant beslut. I stället handlar det om bristande rutiner eller bristande kunskap om att delegerade uppgifter ska återrapporteras. I någon kommun saknas till exempel en ersättare för den tjänsteman som normalt sammanställer beslut fattade på delegation till nämnden. I den kommunen har beslut inte rapporterats till nämnden då denne tjänsteman inte varit i tjänst under flera månader.

När det gäller uppgifter som är delegerade utanför delegationsordningen sker återrapporteringen av dem oftast på de kontinuerliga mötena dels mellan skolchef och nämndens ordförande eller presidium och dels mellan rektorer och andra tjänstemän och den som vidaredelegerat uppgifter till dem. Det kan vara skolchef eller förvaltningschef.

I två tredjedelar av kommunerna anser skolchef, rektorer och tjänstemän att kraven på återrapportering är tydliga och oproblematiske. Återrapportering sker i en

³⁷ Kommunallagen 7 kap. 8 §. I enlighet med kommunallagen kan nämnden välja vilka beslut som ska anmälas till den.

process i samband med de pågående samtalen i mötesstrukturen alternativt skriftligt rapporteras inför nämndens möten. Det finns dock verksamheter där samtalen sällan berör hur arbetet ska följas upp eller vilka förutsättningar som behövs för att medarbetare ska kunna fatta beslut i frågan. Det kan dels bli upp till de traditioner som finns i verksamheten hur arbetet genomförs och dels bli summariskt hur, och om, uppföljningar genomförs. Det förekommer verksamheter där kraven på återrapporteringen främst är kvantitativa och där det efterfrågas en större dialog för att kunna lära sig av varandras arbete. Det kan upplevas som svårt att veta vad som ska återrapporteras förutom rent kvantitativa uppgifter som att beslut de facto är fattade.

Det finns huvudmän som löpande under året mer fördjupat följer upp olika områden de har delegerat, exempelvis avseende kränkande behandling och arbetet med skolpliktsbevakning. Det är oftast internrevision som genomför dessa uppföljningar och kontroller. Ibland är det politikerna som beställer revision inom bestämda områden för varje år. Det förekommer också att skolchefen kan signalera om hen vill ha internrevision inom något område. Ibland beslutar revisionen självständigt vad som ska granskas innevarande år. Politiker och skolchefer framhåller revisionen som ett viktigt redskap för kontroll av verksamheten och av att delegerade uppgifter blir genomförda på ett effektivt och relevant sätt.

Det förekommer också att det saknas tydlighet kring vad som egentligen ska kontrolleras eftersom det varit otydligt hur huvudmannen tänkt att arbetet ska genomföras. I många kommuner beskrivs dock ett system med kontinuerlig kontroll och uppföljning i de system för dialog som byggts upp. Till exempel är frågan om elevers frånvaro en stående punkt på nämndmöten i en av kommunerna för att politikerna ska kunna följa hur arbetet bedrivs och med vilken effekt. Många rektorer beskriver att de varit kallade till nämndmöten för att redogöra för arbetet inom något område till exempel kränkande behandling och elever med hög frånvaro.

I någon kommun genomför den politiska ledningen och skolchefen strukturerade och regelbundna kontroller till exempel via diskussioner på möten eller via skriftliga redovisningar för att försäkra sig om att de som fått uppgifter delegerade till sig arbetar med delegerade uppgifter på avsett sätt. Det gäller då både arbetsuppgifter som är nedskrivna i delegationsordningen och andra typer av uppdrag och arbetsuppgifter som muntligt eller på annat sätt överlämnats till medarbetare. De som ska redovisa hur arbetet bedrivs får då i uppgift antingen att ge en skriftlig redogörelse eller förbereda sig för en muntlig dragning av arbetet.

Skolchefen

Det varierar mellan huvudmännen hur uppdraget för den som har skolchefsuppdrag ser ut:

- Skolchefen kan också vara förvaltningschef och chef över personalen på förvaltningen samt rektorerna.
- Skolchefen kan vara chef för underordnade chefer som i sin tur är chefer för rektorer och andra tjänstemän.

- Skolchefen kan vara till exempel kvalitetsansvarig för flera förvaltningar men i realiteten inte ha något personalansvar.

Kraven på att varje huvudman ska ha minst en tjänsteman som har uppdraget som skolchef infördes i skollagen 2018. Detta innebär inte att någon ny ansvarsnivå inom skolväsendet har införts. Skolchef är en funktion hos huvudmannen. Den som är skolchef ska hjälpa huvudmannen med att se till att verksamheten följer de nationella föreskrifter som gäller för utbildningen.

I den här granskningen har fokus varit på skolchefens uppdrag enligt skollagen att bevaka nationella uppdrag och inte det eventuella uppdraget som förvaltningschef.

Skolchefen arbetar för att nationella bestämmelser uppfylls

Skolcheferna i de granskade kommunerna är ofta nytilträdna på sin tjänst. I en stor del av de granskade kommunerna har skolchefen haft sin tjänst i mindre än två år. Det finns vanligtvis bara en skolchef för grundskoleverksamheten oavsett om det är en större eller mindre kommun. Den medarbetare som är skolchef är ofta, dock inte alltid, också verksamhetschef för grundskolan. Det förekommer i några kommuner att skolchefen också har uppdrag utanför skolområdet. Till exempel i några kommuner är skolchefen också chef för socialtjänsten och i någon kommun är skolchefen kvalitetsansvarig för skolan och socialtjänsten.

Medvetenheten om skolchefens uppdrag, att bevaka nationella styrdokument och att de omsätts i praktiken, är hög i de kommuner som ingår i granskningen. Politiker i samtliga kommuner är medvetna om att detta är skolchefens uppdrag medan det i någon enstaka kommun förekommer att tjänstemän och rektorer saknar kännedom om uppdraget. I flera av kommunerna uppger politiker och rektorer att skolchefen är en garant för att kommunen följer skollagen. I några kommuner är dock skolcheferna oroade av att den negativa befolkningsutvecklingen framöver ska påverka ekonomin så att det blir svårt att leva upp till författningarnas krav.

Skolchefens roll som länk mellan huvudman och profession fungerar

Skolchefens uppdrag är definierat i skollagen. Det innebär att skolchefen som kommunal tjänsteman också har ett uttalat statligt uppdrag. En viktig del av skolchefens uppdrag är att vara en länk mellan politiker och profession. Intervjuade politiker, tjänstemän och skolchefer hos så gott som samtliga granskade huvudmän uppger att skolchefens funktion att vara denna länk fungerar. Kommunerna har generellt byggt upp en mötesstruktur där skolchefen deltar i regelbundna möten och har en kontinuerlig dialog med rektorer och tjänstemän. Ibland, främst i större kommuner, sker denna dialog genom att så kallade områdes-/utbildningschefer har kontinuerliga möten med rektorer och andra tjänstemän och sedan har regelbundna och täta möten med skolchefen. Det förekommer att skolchefen mycket sällan träffar rektorerna i sin organisation och att kommunikationen går via verksamhetschefer eller dylikt. I en av de största kommunerna i granskningen träffar dock skolchefen rektorerna i kommunen var sjätte vecka på så kallade rektorsverkstäder där olika teman behandlas varje gång. Denne skolchef uppmuntrar också rektorerna att när som helst ta kontakt med hen. Rektorerna uppger i intervju att det självklart är möjligt för dem att ha direktkontakt med sin skolchef trots att det finns led av andra tjänstemän, såsom utbildningschefer och tjänstemän som är experter på olika frågor, emellan dem och skolchefen.

Granskningen visar att skolcheferna är väl insatta i grundskolans verksamhet och behov. I en av de kommuner som ingår i granskningen uttrycker rektorerna och förvaltningspersonal att de upplever att skolchefen också är en ”grindvakt” för verksamheten gentemot politiken. Det innebär att skolchefen tydliggör vad som är professionens ansvar och vad som är politikernas ansvar och ser till att politikerna inte ger rektorerna uppdrag utanför denna ansvarsuppdelning.

Rektorer och tjänstemän anser att politikernas beslut blir tydliggjorda och begripliga med hjälp av skolchefen. Politiker säger att de via skolchefen får en fördjupad förståelse för situationen i verksamheterna och vad som är möjligt och viktigt att utveckla. I flera kommuner säger skolcheferna att en central del av deras uppdrag är att ha med sig tydlig information från rektorerna inför att politikerna ska föra diskussioner och fatta beslut. Den informationen får de till exempel genom att kontinuerligt delta i möten där rektorer tillsammans diskuterar situationen i sina verksamheter. Därigenom får de också tidig information om något avseende arbetet mot de nationella målen inte skulle fungera tillfredställande.

En skolchef i en av de mindre kommunerna träffar, förutom i regelbundna ledningsmöten, alla rektorer individuellt varje månad i så kallade avstämningssamtal. För den skolchefen har det inneburit att hen med tiden får större och större insyn i nuläget på varje skola och i vilken kompetens varje rektor har. Hen menar att det systematiska kvalitetsarbetet är en redovisning som ger en viktig bild, men de individuella avstämningssamtalen ger en betydligt större insyn. Såväl rektorerna som skolchefen säger att skolchefen också fångar upp mönster i verksamheterna genom dessa samtal. Det gör det möjligt att tidigt identifiera behov av utvecklingsarbete.

Politiker i flera kommuner menar att risken att de inte riktigt ska förstå vad deras beslut innebär minskat tack vare skolcheferna. I samtliga kommuner har skolchefen en kontinuerlig tät kontakt med politiker i ansvarig nämnd. När granskningen genomförs pågår covid 19-pandemin. Skolchefer och politiker beskriver att kontakten har stärkts för att möta de utmaningar pandemin innebär. I flera kommuner har skolchefen och nämndens ordförande avstämningar flera gånger i veckan för att följa läget och snabbt kunna fatta nödvändiga beslut. Skolchefen utgör därmed, även i detta akuta läge, en viktig länk mellan huvudman och utförare. I flera kommuner uttrycker politiker att det inneburit en lättnad för dem att veta att någon är satt att bevaka nationella mål.

Skolchefer ingår ofta i regionala eller rikstäckande nätverk

De flesta skolchefer ingår i lokala nätverk för sin region och/eller i andra nätverk³⁸. Flera skolchefer anser att det är viktigt att vara med i nätverk eftersom skolchefens roll inte är tydligt definierad i författningarna utöver att de ska bevaka att nationella mål efterlevs hos huvudmännen. De menar att det behövs en gemensam förståelse för hur uppdraget kan gestaltas. Förutom via nätverk bevakar skolcheferna

³⁸ Såväl Skolverket som SKR (Sveriges kommuner och regioner) har nätverk för skolchefer

förändringar i styrdokument via Skolchefsföreningen³⁹, myndigheternas hemsidor och andra medier. Några av skolcheferna i granskningen går Skolverkets skolchefsutbildning men det finns också några skolchefer som inte känner till den.

Det nationella uppdraget används som utgångspunkt för skolchefens uppdrag

Det finns nästan aldrig några skriftliga arbetsbeskrivningar för skolcheferna utan det är skrivningen i skollagen som är styrande för uppdraget. Skolcheferna säger att uppdraget konkretiserades i samband med rekryteringen som hos många huvudmän har skett relativt nyligen. Enligt flera skolchefer är det i annonsen för tjänsten som uppdraget för den här tjänsten blev tydligt för dem. Flera skolchefer säger också att de själva definierar och tydliggör sitt uppdrag med utgångspunkt från skollagens skrivningar. I en av granskningens större kommuner uppfattar nämndens presidium att skolchefen självständigt tolkar sitt uppdrag utifrån gällande lagstiftning. De utgår från att om skolchefen stöter på tolkningssvårigheter tar hen upp det med nämnden.

Vid granskningen framkommer att förutom skrivningen i skollagen om skolchefens uppdrag definieras uppdraget ofta i de pågående täta samtalen mellan nämndens ordförande/presidium och skolchefen. Den konkretisering som sker vid dessa samtal är inte nedtecknad.

Om skolchefen upptäcker att verksamheten inte lever upp till vissa krav i författningarna ska hen försöka åtgärda bristerna inom ramen för sina befogenheter. Om skolchefens befogenheter inte räcker till för att åtgärda bristerna är det skolchefens ansvar att informera aktuell nämnd, som är ytterst ansvarig för att fullgöra kommunens uppgifter som huvudman.⁴⁰ Eftersom de flesta skolchefer i granskningen är relativt nytillträdna har det enligt dem och enligt politiker inte hunnit identifieras sådana brister som behöver rapporteras till nämnden. I granskningen finns det dock några exempel på brister som skolchefer har signalerat om till nämnden. Det gäller exempelvis ekonomiska begränsningar eller svårigheter att få småskolor att leva upp till kraven avseende behöriga lärare och annat. Då har skolchefer signalerat att det är svårt att leva upp till författningarnas krav och att de inte kan åtgärda det inom ramen för sina befogenheter. De menar att det är viktigt att gentemot nämnden lyfta vilka konsekvenser bristande ekonomiska resurser kan få i relation till de nationella styrdokumenten och se till att det tydligt blir protokollfört att de påtalat problem kring detta. De menar också att det blir en uppgift för dem att prioritera då budgeten är knapp så att det drabbar eleverna så lite som möjligt.

Samtliga skolchefer är medvetna om att det i deras uppdrag ingår att signalera om sådana problem skulle uppstå och samtliga politiker är också övertygade om att skolchefen skulle larma om den typen av problem uppstår. Samtliga intervjuade menar att genom den tydliga mötesstruktur som finns i kommunerna finns också en tydlig gång för hur skolcheferna ska gå till väga om de behöver signalera något

³⁹ Föreningen Sveriges skolchefer (FSS) är fackligt och politiskt oberoende och ska tillvara skolchefers professionella intressen. Föreningen har som syfte att främja skolutveckling i allmänhet, främja skolchefers utveckling i synnerhet samt stimulera till debatt om skolans uppdrag och utveckling.

⁴⁰ SOU (2017). Samling för skolan. Nationell strategi för kunskap och likvärdighet. SOU 2017:35

till politikerna. Även rektorer och andra tjänstemän uttrycker att de är trygga med att detta skulle fungera väl vid brister.

Utvecklingsområden

Nedan redovisas de vanligaste utvecklingsområden som identifierats i granskningen. Utvecklingsområdena har även redovisats i form av enskilda beslut till de granskade skolhuvudmännen som berörts. Skolinspektionen har sammantaget bedömt att 24 av de 33 granskade verksamheterna behöver utveckla arbetet med delegering. För dessa 24 huvudmän varierar omfattningen av utvecklingsområden. Några huvudmän behöver utveckla kvaliteten i ett avgränsat område medan andra huvudmän behöver utveckla fler och mer omfattande aspekter för att få mer kvalitet i arbetet med delegering av uppgifter.

Hos de flesta granskade huvudmän sker arbete med delegering integrerat i det övriga arbetet, många återkommer till att hänvisa till både det nationella uppdraget, kommunens budget och det systematiska kvalitetsarbetet. I verksamheter där arbetet fungerar väl verkar delegeringen vara en dynamisk process. De som leder arbetet med delegeringen av uppgifter är lyhörda både för verksamhetens behov och förutsättningar. Detta sker parallellt med att det finns etablerade mötesstrukturer och rutiner för arbetet som stöttar både organisationen och enskilda medarbetare.

Huvudmännens förväntningar behöver förtydligas

En dryg tredjedel av huvudmännen (13 av 33) behöver tydliggöra de delegerade uppgifterna ytterligare. I några av dessa verksamheter behöver överlämningen av uppgifter utvecklas och tydliggöras så att de som har fått uppgifter på delegation förstår vilka uppgifter det handlar om. Ofta är det överlämningen av uppgifter till rektorer som behöver utvecklas.

En tydlig delegering kännetecknas av att det framgår vilka förväntningar, ansvar, befogenheter och återrapporteringskrav som finns på uppgifterna. Det varierar mellan huvudmännen vad som är otydligt, och hur otydligt det är. Exempelvis kan förväntningarna på en uppgift vara otydligt formulerade *samtidigt* som medarbetaren upplever att den har befogenheterna inom sin roll att utföra uppgiften. Granskningen har visat att det hos många huvudmän finns en kontinuerlig dialog vid de etablerade möten där olika medarbetare möts. Ofta förtydligas förväntningarna på uppgifterna i samtal vid dessa möten. Det kan ske både när uppgiften överlämnas och i efterföljande samtal. I flera av Skolinspektionens verksamhetsbeslut framkommer att trots dessa etablerade mötesstrukturer där samtal om olika uppgifter pågår finns ibland en osäkerhet på vilka förväntningar huvudmannen har på hur uppgiften ska genomföras. Därmed finns en risk att uppgiften inte utförs på avsett sätt.

Det är också relativt vanligt förekommande att återrapporteringskraven är otydliga. Det omfattar i sådana fall ofta både *vad* som ska återrapporteras och *hur* det ska gå till. Då finns det en risk att återrapporteringen blir otydlig eller endast omfattar vissa delar. Därmed blir det svårt för huvudmannen att säkerställa att uppgiften har

genomförts på avsett sätt. För att en medarbetare självständigt och enligt förväntan ska kunna utföra den uppgift hen fått på delegation är det viktigt att uppgiften är tydliggjord för medarbetaren.

Det behövs samtal i syfte att skapa samsyn

Hos nästan en tredjedel av de granskade huvudmännen (10 av 33) behöver arbetet med att skapa samsyn kring vad som ska uppnås med de delegerade uppgifterna utvecklas. Det kan exempelvis gälla uppgifter i delegationsordningen. Medarbetare kan uppleva att delegationsordningen förvisso är enkel och tydlig i sin struktur och samtidigt saknas tillfällen där det har tydliggjorts vad de olika uppgifterna i delegationsordningen egentligen innebär. Detta gäller både när de överlämnas och i de kontinuerliga möten som finns i organisationen. I sådana fall behöver berörda parter tillsammans, och regelbundet, gå igenom och samtala om vad arbetet inom respektive område innebär. Därtill är det viktigt att involvera berörda parter när förändringar i delegeringen genomförs, för att förankra det nya beslutet och skapa samsyn i organisationen.

Om det saknas tillräckliga möjligheter att skapa samsyn kring specifika uppgifter finns det olika risker. En risk är att den som lämnar delegationen har en annan bild av vad som avses med uppgiften och hur arbetet ska utföras, än den som tar emot uppgiften. En annan risk är att om exempelvis flera rektorer tar emot samma delegation kan både tolkning av uppgift och genomförande variera även mellan dem som mottagare av delegationen *och* med uppgiftslämnaren. I förlängningen kan det påverka hur arbetet med exempelvis klagomålshantering, närvaro eller kränkande behandling genomförs – och därmed riskerar det att få negativa konsekvenser för enskilda elever.

Många i granskningen ger uttryck för att när en uppgift tilldelas någon de dels behöver en överlämning där de kan resonera om uppgiften, dels möjlighet att senare under arbetets gång föra samtal om uppgiften. Om och hur sådana samtal sker varierar både mellan huvudmän och men kan också variera mellan olika typer av uppgifter inom en huvudmans organisation.

Kränkande behandling och arbetet med elevers närvaro är två återkommande områden där det både finns etablerade rutiner och arbetsbeskrivningar. Dessa områden återkommer vid möten och fortbildningsinsatser. Kring dessa två områden uttrycker medarbetare att de är trygga med vilka rutiner de förväntas följa i arbetet.

Arbetet med att kontrollera delegerade uppgifter behöver stärkas

I en tredjedel av verksamheterna (11 av 33) behöver arbetet med att kontrollera den delegering som genomförs stärkas. Vissa huvudmän, både ansvarig nämnd och förvaltning, behöver mer regelbundet kontrollera att medarbetarna arbetar med delegerade uppgifter utifrån såväl sådan lagstiftning som huvudmannens egna riktlinjer. När återrapporteringskraven är otydliga påverkas huvudmannens möjligheter att följa upp arbetet. I sådana fall kan det därmed finnas en risk för att arbetet med delegerade uppgifter bedrivs på ett sätt som inte var tanken, utan att det upptäcks och kan åtgärdas.

Vissa huvudmän utvärderar inte tillräckligt regelbundet de egna upprättade dokumenten som lokalt styr arbetet med delegering. Detta för att uppdatera och vid behov revidera utifrån förändringar som uppstått i organisationen eller förändringar i förutsättningar. Det är dock vanligt att delegationsordningen revideras både regelbundet och vid behov. Däremot är det olika om det utvärderas att delegerade uppgifter i delegationsordningen ligger på rätt nivå. I några fall har det skett förändringar gällande vilka beslut en rektor får fatta. Ibland är det på rektorns initiativ men ibland sker det utan att rektorer får information om varför.

Avslutande diskussion

I denna granskning har Skolinspektionen undersökt kommunala huvudmäns styrning genom tydlighet i delegering och uppföljning. I granskningen har också skolchefens roll när det gäller att bevaka att nationella styrdokument efterlevs granskats. Urvalet har bestått av 33 verksamheter. Urvalet har huvudsakligen varit slumpmässigt men också delvis strategiskt genom att en av landets tre större kommuner skulle ingå. Dessutom gjordes i ett senare skede ett ytterligare urval av två större kommuner med över 100 000 invånare samt en större kommun i Norrland. Syftet med urvalet var att inkludera huvudmän av varierande storlek och med geografisk spridning.

De tre huvudfrågorna som granskats är

- *I vilken utsträckning är huvudmannens delegering av uppgifter och återrapporteringskrav tydliggjorda?*
- *I vilken utsträckning sker implementering av delegerade uppgifter så att hög följsamhet främjas?*
- *I vilken utsträckning kontrollerar huvudmannen delegerade uppgifter för att tillförsäkra en väl genomförd delegering?*

Skolinspektionen kan utifrån denna kvalitetsgransknings resultat konstatera att den riskbild som legat till grund för granskningen till delar bekräftats. Tidigare granskningar och studier har visat att det finns svagheter i styrning och ledning av svensk skola. En svaghet som återkommer i flera rapporter är att det finns en otydlighet i ansvarsfördelningen mellan huvudman och rektor. En risk denna otydlighet för med sig är att det försvårar möjligheten att bedriva ett målmedvetet och långsiktigt utvecklingsarbete som främjar hög kvalitet i verksamheterna och i en förlängning elevers målpuppfyllelse.⁴¹

Denna granskning ger dock, utifrån de 33 granskade kommunerna, en delvis annan bild av hur huvudmännen styr och leder sin verksamhet, även om den också visar att en del av de problem som pekats på i problembilden finns hos en del huvudmän. Det har till exempel framkommit att ett flertal huvudmän har genomfört omorganisationer relativt nyligen. En grundtanke med det har ofta varit att ha tydliga strukturer för möten och beslut om verksamheten samt tydliggöra ansvarsfördelningen. Ytterligare fokus för omorganisationer i de flesta kommuner har varit att beslut ska ligga så nära dem som är direkt berörda som möjligt, att använda och stärka professionens kunskaper och erfarenheter samt att minska antalet kommunala mål. Trots detta visar granskningen att otydlighet kring delegerade uppgifter och beslut finns hos en del huvudmän. Vidare visar granskningen att politikerna inte alltid får tydlig återkoppling avseende beslut och uppgifter på delegation.

⁴¹ SOU (2017) Samling för skolan. Nationell strategi för kunskap och likvärdighet. SOU 2017:35; OECD (2015) Improving schools in Sweden: An OECD perspective; SOU (2015) Rektorn och styrkedjan SOU 2015:22

Skolinspektionen har inte granskat skolchefens roll som helhet men kan utifrån granskningen konstatera att skolchefen har betydelse för att stärka de nationella målen i verksamheterna.

Delegerade uppgifter behöver följas upp av ansvariga

En viktig utgångspunkt för delegering är att huvudmannen inte genom delegation styr den uppgift som enligt författningarna läggs på skolchefen eller de uppgifter/beslut som läggs på rektorn. Däremot har nämnden ansvar att se till att skolchefen och rektorer har befogenheter, kompetens och resurser att kunna genomföra dessa uppgifter på ett ändamålsenligt sätt. Nämnden har även ansvaret för att skolchefen och rektorn fullgör uppgifterna och ska följa upp arbetet.

Extra försiktighet ska nämnden iakttä gällande de uppgifter som skollagen lägger på rektorn, eftersom styrningen av skolan utgår från att professionen ska besluta i frågor av pedagogisk karaktär. Det innebär att politiker inte ska sätta upp ramar eller begränsningar i beslutsfattandet om de pedagogiska frågor som enligt skollagen är rektorns uppdrag.

Skolchef och rektor kan ha andra uppgifter genom delegation och verkställighet. Dessa uppgifter är då inte inom ramen för det uppdrag skolchef och rektor har enligt skollagen, utan som kommunala tjänstemän som fullgör uppgifter åt nämnden.

Som beskrivits tidigare i denna rapport varierar det om uppgifter delegeras via delegationsordning eller utanför den. Det varierar också vad som delegeras mellan olika huvudmän. Den som givit delegeringen bär det yttersta ansvaret för de fattade besluten och kan normalt inte återkalla eller ändra enskilda beslut fattade på delegering, men väl dra tillbaka delegeringen om man är missnöjd med besluten.

Eftersom ansvaret för uppgifter inte kan delegeras – det är uppgifter som delegeras och inte ansvaret som sådant – är det viktigt att den ansvariga nämnden får kännedom om hur de delegerade uppgifterna har utförts. Detta kan se på olika sätt.

I de flesta kommuner finns en punkt på dagordningen när ansvarig nämnd sammanträder där uppgifter som har delegerats rapporteras. Nämnden kan besluta om vilka delegationsbeslut som ska anmälas till nämnden. Dock har ingen nämnd i granskningen fattat sådana beslut. Det förekommer att politiker tycker det är svårt att utifrån en ganska lång lista som dessutom oftast behandlas sist på mötet förstå vad som är viktigt att fördjupa sig i och vad som enbart är information.

Det är flera frågor som återkommande är delegerade antingen till rektor eller till annan tjänsteman inom organisationen. En fråga som ofta är delegerad är klagomålshandlingen. Skolinspektionen har nyligen genomfört en granskning av just

arbetet med klagomålshandling.⁴² Även statskontoret har under föregående år genomfört en granskning av detta.⁴³

I bägge dessa granskningar framkommer att det finns otydligheter i arbetet med klagomålshandling. Ansvar för klagomålshandling ligger i enlighet med skollagen hos huvudmannen.⁴⁴ I Skolinspektionens granskning⁴⁵ konstateras att när klagomål inte når huvudmannen saknas dessa som ett av flera underlag för att identifiera mönster och eventuella utvecklingsbehov. Därmed finns risk för att huvudmannen inte kan ta sitt ansvar för frågor som är centrala för elevernas utbildning.

Ansvar för beslut som fattats på delegation ligger kvar hos den som delegerat och ska återrapporteras till denne. Om uppföljningen av delegationen inte sker på ett sätt som gör det möjligt för den ansvarige att se mönster, reagera eller förstå sammanhang är det svårt att ta detta ansvar.

Mot denna bakgrund konstaterar Skolinspektionen att det finns behov av att uppgifter och beslut som sköts på delegation tydligt följs upp av nämnden så att den kan ta sitt ansvar även för dessa frågor.

God kommunikation är en framgångsfaktor i styrningen av skolan

Som tidigare berörts i denna rapport har många huvudmän omorganiserat sin styrning av grundskolan.

I ett flertal forskningsrapporter återkommer vikten av god kommunikation som en framgångsfaktor för styrningen av grundskolan. Forskarna Maria Jarl, Ulf Blossing och Klas Andersson lyfter fram att framgångsrika skolors relation till förvaltningen och huvudmannen kännetecknas av ett väl fungerande samarbete och stöd, samt tydliga krav på uppföljning från huvudmannens sida. Vidare betonar de vikten av att få struktur på de ibland alltför många mål som finns för verksamheten.⁴⁶ Utifrån ett forskningsprojekt lyfter Elisabeth Nihlfors och Olof Johansson fram fyra teman: ansvar och befogenheter, kunskap och kompetens, kommunikation och dialog, tillit och förtroende. När det finns balans mellan dessa fyra teman finns ofta en väl fungerande organisation som även återspeglas i elevresultaten.⁴⁷

I granskningen framkommer att flera huvudmän organiserat om sin styrning och ledning i samklang med bland annat ovanstående forskningsresultat och flera rapporter från såväl Skolverket som Skolinspektionen.⁴⁸ Detta bland annat för att

⁴² Skolinspektionen (2020) Klagomål mot utbildningen – huvudmännens organisation och tillvägagångssätt. Dnr 2019:3005

⁴³ Statskontoret (2020) Klagomålshandling i skolan, förslag till ett mer ändamålsenligt system. Rapport 2020:21

⁴⁴ 4 kap. §§ 7-8 skollagen (2010:800)

⁴⁵ Skolinspektionen (2020) Klagomål mot utbildningen – huvudmännens organisation och tillvägagångssätt. Dnr 2019:3005

⁴⁶ Jarl M, Blossing U och Andersson K (2017) Att organisera för skolframgång.

⁴⁷ Nihlfors E och Johansson O (2015) När nationell policy möter lokala genomförandearnor.

⁴⁸ Skolinspektionen (2018) Garanterad undervisningstid i gymnasieskolan. Dnr. 400-2016:6992;

Skolinspektionen (2018). Kommuners styrning av gymnasieskolan – Ger kommunerna alla elever möjlighet att nå målen? Dnr: 400-2016:11447.

främja en tydligare ansvarsfördelning och dialog kring styrningen. Ofta har kommunerna byggt upp en tydlig mötesstruktur för kommunikation inom och mellan olika nivåer i styrkedjan, tydliggjort var ansvar för olika frågor ligger samt flyttat beslutsfattande så nära dem det berör som möjligt. En annan vanlig förändring av styrsystemen i de granskade kommunerna är att antalet kommunala mål för grundskolan har minskats och de mål som nu gäller oftare harmoniserar med nationella mål.

Hos flera av de huvudmän som säger sig arbeta med en kontinuerlig dialog som bas för styrandet uppger rektorer och tjänstemän att uppgifter sällan kommer nerdimpande från "högre ort". I stället har uppgifter ofta ventilerats i olika former av möten och de identifieras också genom kontinuerliga samtal och utvärderingar. Det är inte ovanligt att uppgifter i själva verket går "motsatt" väg det vill säga identifieras ute i verksamheterna och sedan förs genom de strukturer för möten och samtal som finns i kommunen upp till politikernivå för att så småningom hamna i en uppgift som återigen förs nedåt i organisationen och landar på avsedd nivå. Detta är extra vanligt när det gäller skolchefen. Hen tycks i hög utsträckning själv definiera både sitt uppdrag och vilka uppgifter hen ska få delegerade till sig.

I granskningen framkommer att det finns strukturer för fungerande dialog avseende ledning och styrning av grundskolan hos de flesta av huvudmännen. Förväntningar förtydligas och formuleras i den pågående dialogen om arbetet. Hos några huvudmän finns dock en osäkerhet kring förväntningarna på arbetet. Detta följs också av en osäkerhet kring hur och när uppgifter ska återrapporteras. Som tidigare berörts finns det forskning som pekar på att tydliga krav på uppföljning från huvudmannen sida är av betydelse för att skolor ska kunna bli framgångsrika.⁴⁹

Skolinspektionen vill påtala vikten av att huvudmännen är tydliga både med vilka förväntningar som finns för delegerade uppgifter och hur återrapporteringen ska ske. De strukturer som finns för dialog om arbetet är ett verktyg men huvudmannen måste försäkra sig om att dessa möten används på ett relevant sätt.

Tanke bakom hur styrningen organiseras – inte alltid väl förankrad

För att styrning av verksamheten inte ska bli slumpmässig och "ad hoc" är det av vikt att det finns en genomtänkt tanke att relatera styrningen till. Professor Bo Rothstein skriver i boken "Skolan som politisk organisation"⁵⁰ att ett resultat som generellt verkar beständigt är att effektivitet till stora delar handlar om den så kallade mjukvaran⁵¹. "De enskilda skolor som fungerar väl förefaller vara impregnerade med en särskild organisationskultur, där sådant som laganda, engagemang

⁴⁹ Jarl M, Blossing U och Andersson K (2017) Att organisera för skolframgång.

⁵⁰ Jarl M, Pierre J (2018) Skolan som politisk organisation, kap 3. Varför är vissa skolor mer framgångsrika än andra?

⁵¹ Med "mjukvaran" avses i detta sammanhang organisationens ledarstil, organisationskultur och sociala normer.

och starka normer vad gäller verksamhetens inriktning och målsättning ofta nämns i forskningen.”⁵²

Som tidigare berörts i resultatdelen av denna rapport återkommer de intervjuade i ett flertal kommuner till att det finns en grundläggande tanke bakom hur man byggt upp sin styrning och ledning i kommunen. När de intervjuade beskriver hur organisationen har förändrats och nu byggs upp relaterar de oftast till den idé som kommunen har antagit som grund för hur den ska styras och som därmed också blivit bärande för styrningen av grundskoleverksamheten. I en av de större kommunerna har en partigemensam styrgrupp under två års tid arbetat för att hela kommunen ska genomsyras av en gemensam tanke om ledning och styrande. En bärande princip är subsidiaritetsprincipen det vill säga att beslut ska fattas nära verksamheten och på den lägsta ändamålsenliga nivån.

Forskaren Maria Jarl beskriver att på ett övergripande plan sker den politiska styrningen i enlighet med olika styrningsfilosofier. Hon exemplifierar med regelstyrning, mål- och resultatstyrning samt New Public Management (NPM).⁵³

Den tanke som i denna granskning så gott som undantagslöst anges som grundläggande för styrningen benämns ofta som tillitsbaserat styrande och de intervjuade relaterar då till den av regeringen tillsatta tillitsdelegationen och dess resultat.⁵⁴

Tillitsdelegationen har haft i uppdrag att undersöka hur styrningen av den offentliga sektorn och välfärdstjänsterna kan bli mer tillitsbaserad. Delegationen har genomfört en rad undersökningar, bland annat av skolverksamheten i Linköpings kommun. Delegationen lämnade sitt slutbetänkande 2019⁵⁵.

Tanken att använda sig av ett tillitsbaserat styrande och ledande tycks alltså ha fått genomslag i de flesta av de granskade kommunerna. Det verkar ha fått konsekvenser i form av omorganisationer och ett minskat antal detaljerade mål för grundskoleverksamheterna.

Huvudmännen i granskningen beskriver konkret hur de organiserat om sin styrning av grundskolan utifrån att beslut ska fattas närmare dem som berörs av dem, minska antalet mål och lyfta fram professionens kompetens i högre utsträckning. Även tjänstemän och rektorer beskriver ofta styrningsidén för grundskoleverksamheten som baserat på tillitstanken. Rektorerna beskriver att det är en fördel att den centrala styrningen är uppbyggd kring att visa tillit och respekt för professionen för det gör det lättare för dem att själva styra sina verksamheter med tillit. I en av

⁵² Rothstein B (2018) Varför är vissa skolor mer framgångsrika än andra? I Jarl M, Pierre J (2018) Skolan som politisk organisation, kap 3.

⁵³ Jarl M (2020) ”Skolans beslutsnivåer” i Jarl M. & Larsson H (2020) Utbildningens organisation och villkor – Demokratins grunder

⁵⁴ Regeringen tillsatte 2016 den så kallade tillitsdelegationen. I direktivet för delegationen uttrycks att ”delegationen inrättas för att inom ramen för de befintliga regelverken genomföra dels projekt som främjar idé- och verksamhetsutveckling när det gäller kommunal verksamhet, dels projekt som omfattar hela styrkedjan dvs. styrning från den nationella nivån till genomförandet i kommuner och landsting. Syftet med projekten ska vara att långsiktigt bidra till förbättrade förutsättningar för kommuner och landsting att vidareutveckla en rättssäker och effektiv förvaltning.

⁵⁵ SOU (2019) Med tillit följer bättre resultat – tillitsbaserad styrning och ledning i staten. SOU 2019:43

kommunerna säger rektorer och tjänstemän att när ett tillitsbaserat styrande nu har lagts till grund för styrningen av kommunen är det lättare att tala om när uppgifter är oklara eller svåra att genomföra av olika orsaker.

Kollegialt lärande och professionell samverkan har sedan länge varit beståndsdelar inom svenskt utbildningsväsende – detta är också viktiga komponenter i det tillitsbaserade styrande. I granskningen framkommer att de intervjuade anser att begreppet tillit är välbekant i skolans värld. Dock tycks innebörden i begreppet tillitsbaserat styrande vara relativt otydlig och disparat i en hel del kommuner även om man organiserat om med detta begrepp som grund. Trots att omorganiseringar genomförts där man anger att en bärande tanke varit att arbeta mer tillitsbaserat saknas ofta en gemensam tolkning av begreppet och vad det egentligen innebär i relation till den lokala kontexten.

För att undvika att en företeelse eller ett begrepp blir ett mantra eller en trend som lätt anammas är det viktigt att sätta den i relation till vad det innebär för den egna verksamheten och grunda sig i såväl forskning som beprövad erfarenhet. Skolinspektionen konstaterade i sin granskning av skolornas arbete för att utbildningen ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet att det är viktigt att inte okritiskt anamma idéer och koncept som är aktuella i samhället utan kritiskt granska dem och anpassa dem till den lokala kontexten.⁵⁶

Att det finns så många otydliga uppfattningar om vad den styrningsidé innebär som anges vara bärande för de flesta kommunerna kan indikera att förankringen inte varit tillräcklig. Skolinspektionen tar inte ställning till vilken bakomliggande tanke huvudmännen har för sin ledning och styrning av grundskolan. Förståelsen för vad man i respektive kommun menar med den styrningsidé, oavsett vilken det är, man använder sig av behöver dock fördjupas och förankras för att den ska kunna bli ett reellt verktyg i styrningen av kommunens grundskoleverksamhet.

Skolchefen

Kravet att varje huvudman ska ha minst en skolchef infördes 2018. Det var en reaktion på att flera undersökningar och granskningar visat att de nationella målen för utbildningen tenderade att bli strävansmål som verksamheten strävade mot men ofta inte ansåg sig vara förbundna att genomföra i praktiken. Skolchefens uppdrag är att biträda huvudmannen med att tillse att de föreskrifter som gäller för utbildningen följs i huvudmannens verksamhet.

De allra flesta inom huvudmännens organisation uttrycker att det är bra att det nu finns en funktion som är satt att bevaka de nationella styrdokumenterna även om skillnaden i praktiken kanske inte blivit stor. Det finns politiker som säger att tidigare var de tvungna att ha det statliga uppdraget i bakhuvudet samtidigt som det kommunala, med sina näraliggande till exempel ekonomiska mål, tenderade att ta över. Men detta kan också ses i samband med att kommunerna i hög utsträckning tänkt om när det gäller sin styrning av grundskoleverksamheten. Tidigare var det

⁵⁶ Skolinspektionen (2019) Vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet – Förutsättningar och arbetsformer i grundskolan. Dnr. 2017:10221

vanligt att kommunerna hade många kommunala mål – det finns kommuner som hade över hundra mål - för sin grundskola. Det vanligaste i denna granskning är att det bara finns ett fåtal mål och att de står i samklang med de nationella målen. Vad som beror på att en ny tanke om hur styrning av grundskoleverksamheten ska ske har fått genomslag hos många huvudmän och vad som beror på skolchefens införande är svårt att säga. Säkert är det flera samverkande faktorer.

Forskaren Lena Lindgren beskriver att tjänstemän i den offentliga sektorn fått mer makt och inflytande i relation till politikerna.⁵⁷ Skolchefen har i de granskade kommunerna en central roll i styrningen av grundskolan. Skolchefernas uppdrag är ofta inte närmare beskrivet än vad som uttrycks i skollagen. Som tidigare beskrivits i denna rapport definierar skolchefer i hög utsträckning själva sitt uppdrag och föreslår vad som ska delegeras och återrapporteras. Flera skolchefer säger att de i samband med att de rekryterades själva definierade sitt uppdrag. Det förekommer att politikerna säger sig vara väldigt beroende av skolchefen eftersom hen dels har stora kunskaper om skolans nationella uppdrag och dels har stora befogenheter i styrningen av verksamheten. Dessutom säger flera politiker att de är fritidspolitiker och inte har möjlighet att skaffa sig djupa kunskaper inom till exempel skolområdet. Politikerna uttrycker dock samstämmigt att de har stort förtroende för sin skolchef. Det kan finnas anledning att utifrån forskning och vad denna granskning visar om skolchefens maktposition i svensk skola vidare granska vilken effekt skolchefens roll har för hur utbildningen styrs och genomförs.

Flera skolchefer efterfrågar dock ett större och tydligare mandat i styrningen av skola. Till exempel menar några av dem att de skulle vara bättre lämpade att utifrån sin professionella kunskap styra mer över skolorganisationen då politiker blir trendkänsliga eftersom de är beroende av röster från väljare och omorganisation av skolor framförallt i mindre kommuner ofta är en känslig fråga.

Även Skolverket har uppmärksammat behovet av att ha en tydligare idé kring vad skolchefens uppdrag egentligen innebär.⁵⁸ Bland annat därför bygger Skolverket upp olika nätverk för skolchefer, i syfte att förtydliga hur skolchefens uppdrag ska fyllas med innehåll och försöka definiera tydligare tankar för skolchefens arbete.

Skolinspektionen kan konstatera att det är av vikt när en tjänsteman har så stora befogenheter som skolchefen har att politiker har insyn i hur arbetet bedrivs och/eller är tänkt att bedrivas för att kunna ta det ansvar som åligger dem.

Avslutningsvis

Skolinspektionen kan utifrån granskningens resultat konstatera att hos de huvudmän som ingår i denna granskning finns ofta förutsättningarna i form av mötestrukturer och kommunikationsvägar för en fungerande styrning och ledning av grundskolan. Dock behöver huvudmännen bli bättre på att använda de förutsättningar som finns för att ytterligare förbättra styrkedjan och inom ramarna för de

⁵⁷ Lindgren L (2018) "Arbetsuppgifter och roller i juridifieringens spår" i Johansson V, Lindgren L & Montin S (2018) Den kommunala statliga ämbetsmannen

⁵⁸ Skolverkets generaldirektör Peter Fredriksson på rikskonferensen "Bättre skola" januari 2021

strukturer som finns tydligt uttala förväntningar och följa upp de uppgifter som delegeras inom organisationen. Utifrån vad granskningen visat tycks förutsättningarna för att nå bättre resultat i svensk skola ha stärkts.

Referenser

Inspektionen för vård och omsorg (2021) *Vad har IVO sett? Kortversion*. IVO 2021-5

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

Jarl M. & Larsson H (2020) Utbildningens organisation och villkor – Demokratins grunder: Natur & Kultur.

Jarl, M., Kjellgren, H. & Quennerstedt, A. (2019) Förändringar i skolans organisation och styrning, i Jarl, M. & Pierre, J. Skolan som politisk organisation Malmö: Gleerups Utbildning.

Johansson V, Lindgren L & Montin S. (2018) Den kommunala statliga ämbetsmannen: Studentlitteratur

Kommunallagen (2017:725).

Moos, L. Nihlfors, E. & Merok Paulsen, J. (2017). Nordiska skolchefer och Skolledare i mötet mellan nationella mål och lokal policy. Malmö: Gleerups Utbildning.

Nihlfors, E. & Seven, J. (2020) Skolchefer om effekter av ny lagstiftning – en sammanställning av SKR undersökning genomförd 2019. Uppsala: Uppsala universitet.

Nihlfors, E. & Johansson, O. (2015). *När nationell policy möter lokala genomförande-arenor*. Rapport med fakta och kommentarer från ett VR-finansierat forskningsprojekt 2009-2015. <http://diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A918195&dswid=-9207>

OECD (2015). *Improving schools in Sweden: An OECD perspective*.

Regeringen (2020) *Förutsättningar för ett statligt huvudmannaskap för skolan*. Kommittédirektiv 2020:140

Rothstein, B. (2019) Varför är vissa skolor mer framgångsrika än andra? i Jarl, M. & Pierre, J. Skolan som politisk organisation Malmö: Gleerups Utbildning.

Skolinspektionen (2020) Klagomål mot utbildningen – huvudmännens organisation och tillvägagångssätt. Dnr 2019:3005

Skolinspektionen (2019) Vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet – Förutsättningar och arbetsformer i grundskolan. Dnr. 2017:10221

Skolinspektionen (2019) *Årsrapport 2018 – Skillnader i skolkvalitet och strategisk styrning*. Dnr 2018:8449

Skolinspektionen (2018). *Garanterad undervisningstid i gymnasieskolan*. Dnr. 400–2016:6992

Skolinspektionen (2018). *Kommuners styrning av gymnasieskolan. Ger kommunerna alla elever möjlighet att nå målen?* Dnr: 400–2016:11447

Skolinspektionen (2017). *Lokal klagomålshantering – för snabb hjälp till eleverna*. Dnr 2016:6994.

Skolinspektionen (2015). *Huvudmannens styrning av grundskolan - ett uppdrag med eleven i fokus*. Rapport 2015:01

Skollagen (2010:800).

SOU (2019) Med tillit följer bättre resultat – tillitsbaserad styrning och ledning i staten. SOU 2019:43

SOU (2015). *Rektorn och styrkedjan*. Betänkande av Utredningen om rektorernas arbetssituation inom skolväsendet. SOU 2015:22

SOU (2017). *Samling för skolan*. Nationell strategi för kunskap och likvärdighet. Slutbetänkande av 2015 års skolkommision. SOU 2017:35

SOU (2020) *Starkare kommuner*. Med kapacitet att klara välfärdsuppdraget. SOU 2020:8

Statskontoret (2020) *Klagomålshantering i skolan, förslag till ett mer ändamålsenligt system*. Rapport 2020:21

Statskontoret (2019) *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys*. Rapport 2019:2

Statskontoret (2021) *God förvaltningskultur i praktiken En studie av myndigheternas arbetssätt, utmaningar och möjligheter*. Om offentlig sektor 2021

Vård- och omsorgsanalys (2021) *Läget för ledarna – Förutsättningar för ledarskapsutveckling i kommunal vård och omsorg*. Rapport 2021:3

Ärlestig, H. (2014) *Rektor, styrning och beslutsfattande*, i Höög, J & Johansson, O. Framgångsrika skolor. Mer om struktur, kultur, ledarskap. Lund: Studentlitteratur.

|

Bilaga 1: Granskningens metod

Granskningsdesign och avgränsningar

Granskningens fokus är huvudmannens styrning avseende delegering av uppgifter såväl inom som mellan nivåer i huvudmannens organisation, samt till rektor. Skolchefen har i detta sammanhang en central och viktig roll. Granskningsobjekt är kommunala huvudmän för grundskola. Granskningen har genomförts genom digitala eller telefonintervjuer. I granskningen har beslut fattats för varje granskad huvudman.

Urvalsprinciper

Granskningen omfattar 33 kommunala huvudmän. I syfte att fånga variation mellan kommunerna ingår större, medelstora och mindre kommuner. En storstadskommun har ingått i urvalet. Initialt omfattade granskningen 30 huvudmän. I ett senare skede utökades urvalet för att inkludera fler något större kommuner.

Insamlingsmetoder

Insamlingen av empiri sker i huvudsak med kvalitativa metoder som intervjuer och dokumentstudier. Utifrån granskningens frågeställningar har bedömningsstöd och verktyg för datainsamling utarbetats.

Dokumentstudier

Inför granskningarna har olika dokument som styr huvudmannens styrning genom delegering inhämtats. Det har exempelvis varit delegationsordning och andra styrdokument och riktlinjer som beskriver och reglerar delegering av uppgifter i huvudmannens organisation.

Intervjuer

För att besvara granskningens frågeställningar har intervjuer genomförts på minst tre nivåer i styrkedjan; den politiska ledningen, skolchef, rektorer och övrig förvaltningspersonal. Vi har för varje granskad huvudman intervjuat minst en representant för kommunstyrelsen, presidiet för ansvarig nämnd för grundskolans verksamhet (2-3 ledamöter), skolchef (1 medarbetare), eventuella andra chefer mellan skolchef och rektorer (2-4 medarbetare), rektorer (2-8 medarbetare) och övrig förvaltningspersonal (2-4 medarbetare). Hur många personer som har intervjuats hos respektive huvudman har *främst* berott på hur stor grundskolans organisation är. Det har *också* berott på vilka förutsättningar medarbetare har att delta i granskningen, utifrån rådande läge med pandemin.

Bilaga 2: Referenspersoner

Elisabet Nihlfors, professor, Institutionen för pedagogik, didaktik och universitetsstudier, Uppsala universitet

Maria Elmér, undervisningsråd, Skolutvecklingsavdelningen, Skolverket

Maria Jarl, universitetslektor, Institutionen för pedagogik och specialpedagogik, Göteborgs universitet

Bilaga 3: Granskade verksamheter

Alingsås kommun
Arvika kommun
Bjuvs kommun
Borås kommun
Bräcke kommun
Båstads kommun
Eda kommun
Grums kommun
Göteborgs kommun
Habo kommun
Haninge kommun
Hjo kommun
Hofors kommun
Håbo kommun
Hörby kommun
Kungälv kommun
Lerums kommun
Lessebo kommun
Luleå kommun
Nynäshamns kommun
Salems kommun
Simrishamns kommun
Skurups kommun
Sollefteå kommun
Sonne kommun
Tanums kommun
Tierps kommun
Timrå kommun
Tomelilla kommun
Täby kommun
Vadstena kommun
Västerås kommun
Örkelljunga kommun

Bilaga 4: Granskningens kvalitetskriterier

Frågeställning 1: I vilken utsträckning är huvudmannens delegering av uppgifter och återrapporteringskrav tydliggjorda?

- Arbetsbeskrivningar av de roller/funktioner som ansvarar för delegerade uppgifter finns tydligt angivna. En tydlig arbetsbeskrivning kännetecknas av att huvudmannen tillförsäkrar att medarbetare har rätt kompetens och möjligheter att utföra uppgiften. Det kan även kännetecknas av att delegerade uppgifter är anpassade till arbetssituationen och att det förenas med rätt befogenheter.
- Delegeringen kännetecknas av att det framgår vilka förväntningar, ansvar, befogenheter, och återrapporteringskrav som finns på uppgifterna. Med förväntningar avses vad som ska göras, till exempel förebygga och följa upp kränkande behandling. Med befogenheter avses det mandat som rollen/funktionen har samt ekonomiska och personella resurser. Med återrapporteringskrav avses på vilket sätt återrapportering sker inom huvudmannens organisation. Det kan exempelvis vara genom kvalitetsdialoger eller skriftligen som en del i det systematiska kvalitetsarbetet.
- Huvudmannen kan på ett tydligt och konkret sätt motivera och belägga på vilket sätt den befintliga organisationen stödjer kommunens övergripande styrningsstruktur. Det finns en helhetsbild, goda skäl och starka argument för den delegering som huvudmannen har styrt i organisationen.
- Inom huvudmannens organisation bevakar och arbetar aktivt skolchefen för att regler i skollagen och andra nationella bestämmelserna för verksamheten uppfylls. Skolchefen används som en viktig länk mellan huvudman och rektor och omsätter mål och beslut till handling. Skolchefen identifierar brister eller utmaningar och återrapporterar vid behov till den del av huvudmannen som är ytterst ansvarig.

Frågeställning 2: I vilken utsträckning sker implementering av delegerade uppgifter så att hög följsamhet främjas?

- Implementeringen kännetecknas av att medarbetare inom huvudmannens organisation och rektor är väl införstådda med vilka uppgifter som är delegerade till dem. I samband med delegering av uppgifter sker även någon form av överlämning så att huvudmannen försäkras om att uppgiften har förankrats.

- Det finns en hög följsamhet i de förankrade arbetsuppgifterna. Det innebär att medarbetare arbetar utifrån gällande arbetsbeskrivning och det finns en bred samsyn inom huvudmannens organisation kring de uppgifter och det ansvar olika funktioner har.
- Det förs regelbundna samtal inom huvudmannens organisation och med rektor i syfte att skapa samsyn kring vad som ska uppnås med de delegerade uppgifterna och hur det ska följas upp. Samtalen handlar även om vilka förutsättningar som behövs för att medarbetare (inom huvudmannens organisation och rektor) ska kunna verkställa eller fatta beslut i olika frågor.

Frågeställning 3: I vilken utsträckning kontrollerar huvudmannen delegerade uppgifter, för att tillförsäkra en väl genomförd delegering?

- Huvudmannen, såväl ansvarig nämnd som förvaltning, genomför regelbundna kontroller för att försäkra sig om att huvudmannens medarbetare och rektorer arbetar med delegerade uppgifter utifrån de riktlinjer eller dokument som styr huvudmannens delegering.
- Huvudmannen utvärderar regelbundet de dokument, eller annat, som reglerar huvudmannens delegering, för att uppdatera och vid behov revidera utifrån eventuella förändringar som uppstått i organisationen eller förändringar i förutsättningar, exempelvis budget.
- Det finns ett välkänt signalsystem inom huvudmannens organisation som innebär att det vid framkomna brister går signaler till den del av huvudmannen som är ytterst ansvarig för aktuell fråga. För skolchefen innebär det exempelvis att denna först ska försöka åtgärda bristerna inom ramen för sina befogenheter, men om befogenheterna inte är tillräckliga har skolchefen ansvar att informera den som är ytterst ansvarig inom huvudmannens organisation.⁵⁹

⁵⁹ Prop. (2017/18:182) Samling för skolan

Bilaga 5: Författningsstöd

Skolinspektionens granskning avser huvudmannens arbete med styrning genom tydlighet i delegering och uppföljning, enligt skolförfattningarna. Nedan följer även en redogörelse för bestämmelser i kommunallagen som reglerar beslutanderätt och delegering av beslutanderätt inom den kommunala organisationen. Detta eftersom dessa bestämmelser sätter de juridiska ramarna för huvudmannens styrning inom kommunal verksamhet i allmänhet, så även inom skolområdet.

Enligt **skollagen**⁶⁰ är kommunen huvudman för grundskolor vars huvudman inte är en enskild aktör. I varje kommun ska det finnas en eller flera nämnder som ska fullgöra kommunens uppgifter enligt skollagen (2 kap. 2 och 5 §§ skollagen [2010:800]).

Enligt **kommunallagen**⁶¹ finns det i varje kommun en beslutande församling, ett fullmäktige. Det är fullmäktige som beslutar i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen. Fullmäktige får uppdra åt en nämnd att i fullmäktiges ställe besluta i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Nämnderna ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. Av kommunallagen framgår att nämnderna beslutar i frågor som rör förvaltningen och i frågor som de enligt lag eller annan författning ska ha hand om och i frågor som fullmäktige har delegerat till dem (3 kap. 1 §, 5 kap. 1 och 2 §§, 6 kap. 3-4 och 6 §§ kommunallagen [2017:725]).

Enligt **kommunallagen** kan nämnden delegera exempelvis till en anställd att fatta beslut på nämndens vägnar i ett visst, eller i en viss grupp av ärenden. Dessutom får nämnden ge förvaltningschef rätt att vidaredelegera sin beslutanderätt till annan anställd inom kommunen. Nämnden ska besluta i vilken utsträckning beslut som fattats på uppdrag ska anmälas till nämnden (6 kap 37-40, 7 kap 5-6 §§ kommunallagen [2017:725]).

Skollagen föreskriver att huvudmannen ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen, föreskrifter som har meddelats med stöd av skollagen och de bestämmelser för utbildningen som finns i andra författningar samt fördelar resurser till utbildningen efter elevernas olika förutsättningar och behov. Huvudmannen ska utse en skolchef som ska biträda huvudmannen med att tillse att de föreskrifter som gäller för utbildningen följs. Det pedagogiska arbetet vid skolenheten ska ledas och samordnas av en rektor (2 kap. 8, 8 a, 8 b och 9 §§ skollagen [2010:800]).

⁶⁰ Skollag (SFS 2010:800)

⁶¹ Kommunallag (SFS 2017:725)

I **förarbeten**⁶² till skollagen anges att om skolchefen finner att verksamheten inte lever upp till vissa författningskrav ska denne försöka åtgärda bristerna inom ramen för sina befogenheter. Vidare anges det att om skolchefens befogenheter inte är tillräckliga, t.ex. för att tillräckliga medel saknas för att adekvata åtgärder ska kunna genomföras, ansvarar han eller hon för att informera den del av huvudmannen som är ytterst ansvarig. (Prop. 2017/18:182 s. 39).

I **förarbeten**⁶³ till skollagen står att skollagens bestämmelser förutsätter att huvudmannen anställer en rektor som har kunskaper om skolans styrning och kan företräda huvudmannen på ett tillfredställande sätt. Vidare framgår att rektorn alltid fattar sina beslut om verksamheten inom de organisatoriska och ekonomiska ramar som huvudmannen beslutat om. Det delade ansvaret mellan huvudman och rektor förutsätter en kontinuerlig dialog mellan huvudmannen och rektorn innefattande rapportering av beslut; både de beslut som fattats med stöd av lag och de som rektor fattar på delegation. I förarbetena framgår även att huvudmannen måste ge sina rektorer utbildning och stöd för att de ska kunna fatta välgrundade beslut och med självförtroende kunna hävda eventuella obekväma beslut (Prop. 2009/10:165 s. 248).

⁶² Regeringens Proposition 2017/18:182 *Samling för skolan*

⁶³ Regeringens proposition 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*

Bilaga 6: Begreppsförklaring

Delegering

Granskningen utgår ifrån delegering i en vid bemärkelse och tar sikte på processen kring överlämning av olika typer av uppgifter och beslut inom huvudmannens organisation. Granskningen avser *dels* delegering av de beslut som enligt skolförfattningarna åligger huvudmannen att fatta och *dels* överlämning av andra uppgifter enligt skolförfattningarna som huvudmannen ska utföra. Inom ramen för denna granskning används därmed begreppet delegering för såväl delegering av beslut som för de beslut och uppgifter som omfattas inom verkställighet.

Verkställighet

Verkställighet innebär att något ska bli genomfört. Det kan vara en uppgift eller ett beslut. Kännetecknande för verkställigheten är att det saknas valmöjligheter och det finns inte möjlighet för självständiga bedömningar av den som ska utföra dem. Sådana uppgifter och beslut kan fördelas på tjänstemän utan att nämnden tar hänsyn till reglerna om delegation i kommunallagen.

Nämnd

Enligt skollagen ska det i varje kommun finnas en eller flera nämnder som ska fullgöra kommunens uppgifter enligt skollagen (2 kap. 2 § skollagen). Det är kommunfullmäktige som högsta beslutande församling som beslutar om att inrätta en eller flera sådana nämnder. Nämndernas ansvarsområden beskrivs i reglementen, oftast övergripande på ett sådant sätt att nämnden ska fullgöra samtliga av den kommunala huvudmannens uppgifter inom en skolform. Reglementet är därmed inte ett dokument där det finns närmare beskrivningar av *hur* nämnden sen ska fullgöra huvudmannens uppgifter.

Delegationsordning

En delegationsordning är en dokumenterad förteckning/sammanställning av de beslut som är delegerade.

Huvudman

Denna granskning omfattar endast kommunala huvudmän. En kommun är geografiskt avgränsad politisk organisation, en juridisk person. De som fullgör kommunens uppgifter som huvudman och fattar beslut åt huvudmannen är den nämnd eller de nämnder som av fullmäktige har utsetts att ha ansvar för grundskolans verksamhet. Skolinspektionen granskar kommunen som *huvudman inom skolväsendet*, inte kommunen som helhet. Den kommunala huvudmannen har det ansvar som regleras i skollagen och ska utföra de uppgifter och fatta de beslut som framgår av skolförfattningarna.

Skolchef

Skolchefen är en funktion som ska biträda huvudmannen i att tillse att de föreskrifter som gäller för utbildningen följs. Det kan finnas en eller flera skolchefer inom huvudmannens organisation. Den som har funktionen skolchef kan även ha andra uppdrag och titlar. Denna granskning är avgränsad till skolchefens uppdrag i enlighet med skollagen.

Rektor

Rektorn beslutar om sin enhets inre organisation och ansvarar för att fördela resurser inom enheten efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov.

Rektorn fattar i övrigt de beslut och har det ansvar som framgår av särskilda föreskrifter i skollagen eller andra författningar. Det pedagogiska arbetet vid en skolenhet leds och samordnas av en rektor. Rektorn ska särskilt verka för att utbildningen utvecklas.