

Bilaga 2. Kunskapssammanställning om huvudmannens arbete med systematiskt kvalitetsarbete

Den här kunskapssammanställningen är en del av det arbete som svarar mot direktiv avseende huvudmannens arbete med det systematiska kvalitetsarbetet, 2019:600. Syftet är att beskriva vad tidigare forskning och utvärdering har visat om hur huvudmän arbetar med de två första faserna i systematiskt kvalitetsarbete, följa upp och analysera, liksom vilka som är de största utmaningarna för ett fungerande systematiskt kvalitetsarbete. Sammanställningen är gjord av Malin Jondell Assbring på enheten för utredning.

Här har vi sammanfattat övergripande iakttagelser utifrån samtliga studier.

Avgränsningar

Kunskapssammanställningen är gjord hösten 2019. Underlaget är 16 forskningsartiklar eller böcker, 16 myndighetsrapporter (Skolverket och Skolinspektionen) samt två offentliga utredningar. Vi har gjort en avgränsning till studier från 2010 och framåt för att underlaget inte ska vara alltför gammalt. På grund av studiernas olika frågeställningar och urval går det inte att dra någon slutsats om utveckling över tid.

Inför arbetet har vi frågat medarbetare på avdelningen för skolutveckling, liksom en kontaktperson på Skolinspektionen, om relevanta studier att ta med. Utöver det har vi själva försökt hitta forskning och rapporter som beskriver huvudmannens arbete med systematiskt kvalitetsarbete. Kunskapssammanställningen gör inte anspråk på att vara heltäckande.

I kunskapssammanställningen har vi tagit med det som vi uppfattar tydligast berör systematiskt kvalitetsarbete i hela styrkedjan. Det omfattar huvudmannens, rektors och lärares arbete eftersom alla nivåer hänger ihop och påverkar varandra. Eftersom systematiskt kvalitetsarbete ryms inom många delar av skolans verksamhet finns även delar som mer indirekt berör systematiskt kvalitetsarbete.

Den forskning som finns med i kunskapssammanställningen rör nästan uteslutande kommunala huvudmän och skolor. Skolinspektionens rapporter är de som i störst utsträckning omfattar både kommunala och enskilda huvudmän, men det finns få jämförelser mellan huvudmannatyper. Kunskapssammanställningen innehåller därför lite information om enskilda huvudmän.

De flesta studier berör grundskolan även om ett flertal berör huvudmannens ansvar och arbete med systematiskt kvalitetsarbete i stort. Det finns också en del studier om förskolan. Däremot finns mycket litet skrivet om andra skolformer och verksamheter.

2019-12-10
2 (17)

Förändringar i styrdokument

Det har skett ett antal revideringar av skolans styrdokument det senaste decenniet. Det innebär att många studier i sammanställningen bedömer kvalitetsarbetet utifrån måttstockar som inte längre är aktuella. Vi har ändå valt att ta med dessa studier eftersom liknande synpunkter återkommer över tid. Några exempel på förändringar i styrdokumenterna är:

- Skollagen (2010:800) infördes 2011 och systematiskt kvalitetsarbete blev då obligatoriskt och lagstadgat. Innan dess hade det funnits krav på att kommuner och skolor, förskolor och fritidshem årligen skulle upprätta en skriftlig kvalitetsredovisning.¹ I och med skollagen ska varje huvudman systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen. Samma arbete ska genomföras på skolenhetsnivå. Huvudmannen ska se till att åtgärder vidtas. Enligt skollagen ska inriktningen på kvalitetsarbetet vara att nationella mål uppfylls.²
- Den förra läroplanen för förskolan, Lpfö 98, reviderades 2010 och började gälla 2011. Där introducerades systematiskt kvalitetsarbete i förskolan och förskollärares ansvar för dokumentation och utvärdering lagstadgades.³ Inga studier i den här sammanställningen utgår från Lpfö 18.
- 2012 publicerades allmänna råd för systematiskt kvalitetsarbete. Till skillnad från de tidigare allmänna råden om kvalitetsredovisning, fanns där mindre innehållsanvisningar för det systematiska kvalitetsarbetet och mer av rekommendationer som berör behovet av underlag för analys, uppföljning och utvärdering.⁴ De allmänna råden reviderades 2015.
- 2013 tillkom en skrivning i skollagen om att kommuner ska fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnen och elevernas olika förutsättningar och behov.⁵

Stora brister i det systematiska kvalitetsarbetet

Här sammanfattas den kunskap som finns om hur arbetet med systematiskt kvalitetsarbete ser ut inom hela styrkedjan. Betoningen ligger på grundskolan eftersom det är där det finns mest kunskap. Studier som rör systematiskt kvalitetsarbete i förskolan presenteras i ett eget kapitel i denna sammanställning. Förskolan finns dock till viss del med även i den här delen eftersom många studier handlar om huvudmannens ansvar för, och arbete med, systematiskt kvalitetsarbete och därmed innefattar flera skolformer.

I de genomgångna studierna finns exempel på väl fungerande systematiskt kvalitetsarbete. När arbetet fungerar väl, följer lärarna upp och utvärderar elevers

¹ Förordning (1997:702) om kvalitetsredovisning inom skolväsendet m.m.

² 4 kap. §§ 3–7 skollagen (2010:800).

³ Läroplan för förskolan, Lpfö 98. Reviderad 2010 (SKOLF 2010:35).

⁴ Skolverkets allmänna råd (SKOLF 2012:98) med kommentarer om systematiskt kvalitetsarbete – för skolväsendet.

⁵ 2 kap. § 8b skollagen (2010:800).

kunskapsresultat på individ- och gruppnivå. De får utrymme att diskutera och reflektera över pedagogiska frågor och anpassar sin undervisning efter vad de egna analyserna visar. Rektorn har god kännedom om den pedagogiska verksamheten och efterfrågar elevernas resultat. Rektor följer upp resultaten på grupp- och skolnivå och gör tillsammans med lärarna nödvändiga analyser. Huvudmannen efterfrågar skolans resultat och anpassar stöd och resurser utifrån en analys av skolornas resultat. Huvudmannen tillhandahåller också centrala stödfunktioner som avlastar rektor.⁶

Den övergripande iakttagelsen utifrån kunskapssammanställningen är att det finns grundläggande och omfattande utmaningar i det systematiska kvalitetsarbetet på alla nivåer. De problem som beskrivs i de olika studierna är ofta desamma. Det är hela det systematiska kvalitetsarbetet – varför man gör det, för vems skull, vad det egentligen innebär och vem som gör vad – som brister.

Det finns, som nämnt, få studier som jämför enskilda och kommunala huvudmän. De studier som finns pekar på att stora enskilda huvudmän generellt har ett tydligt utvecklat och väl förankrat kvalitetsarbete. Variationen är större inom kommunala huvudmän och bland små enskilda huvudmän.

Bristande kunskap om den pedagogiska verksamheten

Alla delar i styrkedjan måste ha kunskap om den pedagogiska verksamheten. I de genomgångna studierna framkommer att rektorer främst skaffar sig denna kunskap genom att göra klassrumsbesök. Det verkar dock vara vanligt att rektor saknar kännedom om undervisningens kvalitet och hur den skiljer sig mellan olika lärare och elevgrupper. Det förekommer att rektorer inte har kunskaper om elevresultat i olika årskurser och ämnen. Dialog med lärare förekommer inte tillräckligt ofta och rektor saknar ofta kunskap om lärares behov av kompetensutveckling. Ibland har rektorsbyten skett alltför ofta och rektorerna har därför en dålig bild av skolans nuläge och behov.

Flera studier konstaterar att huvudmännen behöver utveckla sin kunskap om det nationella uppdraget och innehållet i styrdokumentet. Huvudmännen behöver också mer kunskap om verksamheten. De studier som undersöker nämndernas arbete visar att nämndledamöter sällan besöker kommunens skolor. Nämnden har ofta dålig koll på elevresultat, och skolchefen informerar heller inte nämnden om elevresultat. Ibland tror nämnden att eleverna har bättre måluppfyllelse än de faktiskt har. Skolornas kvalitetsredovisningar verkar sällan leda till beslut i nämnden. Ofta behandlas kvalitetsfrågor och elevresultat på förvaltningsnivå där sakkunskapen anses vara större. I ett par studier framkommer att skolchefer och nämndledamöter lägger större vikt vid Skolinspektionens rapporter än den lokala kvalitetsrapporteringen.

Rektorer uppfattar inte att skolchefen efterfrågar deras erfarenheter inför möten med nämnden. Rektor vet inte om nämnden tar hänsyn till vad som framkommer i det systematiska kvalitetsarbetet eller så uppfattar de att nämnden inte är

⁶ Se exempelvis Skolinspektionen (2012) och Jarl m.fl. (2017).

2019-12-10

4 (17)

intresserad av skolornas arbete. Även lärare uppfattar att förvaltning och nämnd har dålig kunskap om verksamheten och saknar intresse för skolans resultat.

Bristande kommunikation i styrkedjan

Flertalet studier konstaterar att kommunikationen mellan de olika nivåerna i huvudmannens verksamhet behöver utvecklas. Det saknas ofta tillfällen för rektor att möta funktioner på huvudmannanivå. När det väl sker är dialogen ofta sporadisk och informativ, och handlar sällan om mål och måluppfyllelse. Olika nivåer och funktioner inom huvudmannen använder olika terminologi och saknar en gemensam förståelse för begrepp och mål. Det saknas även gemensam kunskap om de nationella målen och det hindrar en dialog mellan ansvarsnivåerna i kommunen.

Den högsta ledningen, fullmäktige och kommunstyrelsen, får oftast begränsad information om skolornas utveckling. För en bättre styrning mot de nationella målen behövs återkoppling till kommunfullmäktige från nämnder och förvaltning. De resultatredovisningar och analyser som görs skulle kunna fungera som ett underlag för kommunikation, men verkar ofta stanna hos förvaltningen. Det förekommer att förvaltningschefen åiterrapporterar en del av underlaget för nämnden men underlaget presenteras sällan för fullmäktige.

Förvaltningschefer och nämndordförande har ofta svårt att få gehör för sina synpunkter och behov hos den högsta politiska ledningen. Nämndledamöter anser att de kan påverka inriktningen på kommunens skolor, men inte att rektorer kan påverka nämndens beslut. Dessa brister i kommunikationen mellan olika nivåer i styrkedjan leder till att huvudmannen saknar underlag om verksamhetens utveckling.

Likaså är kommunikationen mellan rektorer och personal ibland dålig. Lärare involveras inte när rutiner implementeras och de får sällan chans att diskutera måluppfyllelse med rektor. Det leder till att skolans personal får dålig förståelse för rutinerna.

De studier som finns om enskilda huvudmän tyder på att kommunikationen fungera något bättre. Kommunikationsvägarna beskrivs som snabba och tydliga eftersom det finns en närhet till staben. Det kan förklaras med att det hos små enskilda huvudmän ofta är få personer i organisationen som sitter fysiskt nära varandra, men det kan också bero på att de skapat en tydlig struktur för kommunikation i organisationen.

Oklara roller och ansvarsfördelning

Många studier visar på en oklar ansvarsfördelning mellan olika funktioner. Huvudmannskapet är ofta delegerat till nämnd och förvaltning, medan makten över förutsättningarna stannar kvar på en högre nivå. Det kan fungera väl om det finns en fungerande återkoppling från de som har tilldelats det operativa ansvaret till dem som har befogenheterna, men återkopplingen fungerar inte alltid. Ofta verkar kommunledningen inte se sig som ytterst ansvarig för skolverksamheten utan betraktar de nationella målen som ett ansvar för de professionella inom skolan. Samtidigt förekommer att nämnd- och förvaltningschef inte uppfattar att de bär ansvaret för

brister i måluppfyllelse eftersom villkoren för skolan beslutas högre upp i styrkedjan.

Inom en och samma kommun kan det finnas olika tolkningar av var huvudmannansvaret ligger. Exempelvis är rektorer ofta osäker på vem som är deras närmaste chef. Huvudmännen har alltså inte alltid tydliggjort hur ansvar och rollfördelning ser ut i sin organisation. Det blir också svårt att från en underliggande nivå lyfta brister om det inte finns en naturlig mottagare på överliggande nivå.

Rektorn får ofta ansvaret att leda kvalitetsarbetet. Men rektorer är ofta pressade av tidsbrist och behöver prioritera mellan att vara pedagogisk ledare, chef, administratör med mera. Rektor har heller inte alltid kompetens för att uppfylla målen för systematiskt kvalitetsarbete. Resultatet blir att rektorn delegerar ansvaret till lärare, annan personal eller kvalitetsgrupp. Det är vanligt att det delegerade ansvaret är otydligt för alla, även för den som har fått det delegerade ansvaret. Rektor följer heller inte alltid upp ansvaret i tillräcklig grad. Konsekvensen blir att processer som rektorn sätter igång då inte följs som planerat.

Ansvarsfördelningen hos enskilda huvudmän ser ofta annorlunda ut. Enskilda huvudmän kan, till skillnad från kommuner, fokusera enbart på skolfrågor och är därmed närmare verksamheten. Hos små enskilda huvudmän kan ansvaret för att vara rektor, lärare och huvudman ligga på ett fåtal personer. Det kan i vissa fall underlätta ansvarsfördelningen, men det kan också försvåra när huvudmannen inte har gjort klart hur ansvar och rollfördelning ska se ut. Många frågor hanteras muntligt och det förekommer att rektor/huvudman inte anser sig behöva dokumentera för att få kunskap om skolans resultat. Det finns också en risk för att kvalitetsarbetet blir personberoende och därmed mycket sårbart.

Rektorer behöver stöd från huvudmannen

Många rektorer efterfrågar mer stöd från huvudmannen i ledning av den pedagogiska verksamheten och det systematiska kvalitetsarbetet, eftersom de inte alltid har kapacitet att hantera utvecklingsarbetet och samtidigt hantera sina övriga ansvarsområden. Stöd behövs exempelvis genom systematisk dialog med huvudmannen eller med hjälp från centrala stödfunktioner.

Det förekommer att större kommunala och enskilda huvudmän bygger upp stödfunktioner, exempelvis en kvalitetsavdelning eller strategitjänster som stödjer skolorna i det systematiska kvalitetsarbetet. Flera studier visar dock på en brist på stötande strukturer både internt och från förvaltningen. Det förekommer att huvudmannen lämnar rektorer ensam att lösa skolans utmaningar. När huvudmannen ger stöd till rektorerna ser det dessutom ofta likadant ut, trots att rektorer har olika erfarenheter, kompetenser och förutsättningar.

Några studier visar att huvudmän som har stor verksamhet i regel erbjuder fler stödfunktioner än de huvudmän som har mindre verksamheter. Hos små fristående skolor är stödfunktionerna främst relaterade till den kompetens som finns inom styrelsen. I de fall rektor och huvudman är samma person är det upp till rektor att ta fram stöd till sig själv. Detta påverkar möjligheten till stöd i arbetet med uppföljning och analys av de egna resultaten. Både i små kommuner och små enskilda

2019-12-10
6 (17)

huvudmän finns det därför ofta behov av en professionell instans eller myndighet för stöd i sin roll och med sitt uppdrag som skolhuvudmän.

Nationella mål prioriteras bort

Det finns i många fall alltför många mål att följa upp. Rektorer och lärare har redan svårt att hantera alla nationella mål. Utöver det skapar huvudmannen ofta kommunala mål, prioriterade åtaganden och indikatorer för skolans verksamhet. Stora enskilda huvudmän har ibland gemensamma visioner inom skolföretaget. Ofta är målens formuleringar tagna direkt från styrdokumentet, till exempel att ha små undervisningsgrupper.

Rektorer har ibland svårt att prioritera mål som satts på huvudmannanivån eftersom politikernas mål inte är tydligt kopplade till de nationella målen. Höga nationella mål ses dessutom som ouppnåeliga inom befintliga ekonomiska ramar. Oftast blir det de svårsmåttade nationella målen som prioriteras bort till förmån för kvantitativa kommunala och lokala mål.

Inte heller kommunledningen ser de nationella målen som mål som ska nås utan snarare som långsiktiga visioner. Eftersom dialog och kommunikation oftast brister förankras huvudmannens mål inte alltid hos professionen. Lokala mål och behov förankras heller inte alltid uppåt i huvudmannens organisation.

Dokumentation och uppföljning brister

Huvudmännens och rektorernas uppföljning avser främst skolornas måluppfyllelse. Skolornas uppföljningar görs ofta på individnivå samt i grundskolans högre årskurser där man kan sammanställa betygsresultat, eftersom det är lätt att mäta. Uppföljning görs sällan sett över tid eller på aggregerad nivå. Lärare beskriver heller inte resultat för olika elevgrupper, såsom på klassnivå, uppdelat på kön eller resultat för olika ämnen. De övergripande målen i läroplanen, såsom normer och värden, glöms ofta bort.

Ibland begär rektorer inte in underlag från verksamheterna. Rektorer följer exempelvis upp den fysiska miljön, personaltäthet och resultat utifrån föräldraenkäter, men inte resultat från undervisningen och lärares kompetens. Tillräcklig dokumentation av tidigare insatser saknas även på många skolor.

Flera studier visar att rektorer och lärare anser att kvalitetsarbete och dokumentation stjäl tid från annat pedagogiskt arbete. Diskussioner i arbetslag om måluppfyllelse följs sällan upp och ibland saknas mötesanteckningar. Det leder till att rektorer och lärare ofta överskattar de samlade kunskapsresultaten på den egna skolan. Det verkar finnas en risk att lärare och rektorer samlar in och producerar det de blir ombudda att göra, men att de inte använder dokumentationen för att systematiskt förbättra sitt eget interna arbete.

Även huvudmännen behöver utveckla sin uppföljning. Huvudmännen följer ofta upp sina skolors betygsresultat samt exempelvis skillnader i resultat mellan slutbetyg och nationella prov, och jämförelser mellan skolor i kommunen. Ibland saknas dock jämförelser mellan skolor, lärare, ämnen och klasser. Resultat kring arbetet med trygghet, studiero och kränkningar efterfrågas sällan av huvudmännen. De

följer heller inte upp hur enskilda rektorer arbetar för att åtgärda skillnader i kunskapsresultat mellan elevgrupper.

När huvudmannen inte efterfrågar resultat från rektorerna, blir konsekvensen att huvudmannen inte får tillgång till dokumentation om kunskapsresultat och behov på skolnivå. Flera studier visar att huvudmannen ofta saknar kunskap om skolornas resultat och ibland för hela verksamheter, såsom svenska för invandrare och grund- och gymnasiesärskolan. Större enskilda huvudmän har ibland, men inte alltid, bra kunskap om sina skolors resultat. Bland kommunala huvudmän verkar variationen vara större.

Brister i analys på alla nivåer

Ett resultat av bristande dokumentation och uppföljning är att det saknas underlag för att göra en analys av måluppfyllelsen. På huvudmannanivå finns generella brister i analyser av såväl förutsättningar som resultat. Huvudmännen efterfrågar ofta kvantitativa mått såsom betygsmedelvärden, resultat från nationella prov, SALSÄ-värden, jämförelser med liknande huvudmän och SKR:s rankinglistor. Enkäter till elever och föräldrar sammanställs men analyseras sällan. Några studier påpekar att det inte är säkert att det är rätt typ av dokumentation som samlas in för att göra en analys.

När analysen brister vet huvudmännen inte vilka åtgärder som behöver sättas in. Beslut om insatser grundar sig sällan i analyser utan fattas utifrån regionala eller nationella signaler om utvecklingsbehov inom skolan generellt. Tidigare förbättringsåtgärder behöver därför följas upp i högre utsträckning, och kunskaper om metoder för analys behöver utvecklas hos många huvudmän.

Djupgående analyser kopplade till resultatsammanställningar verkar vara sällsynta även på skolnivå. Många skolor saknar schemalagda möten, beskrivna ansvarsfunktioner och modeller för analys och dokumentation. I kvalitetsarbetet görs ofta redogörelser av hur skolorna har arbetat med olika mål, men betydligt färre analyser av resultat eller redogörelser för vilka effekter man kan se av arbetet. Analys- och åtgärdsarbete utgår istället från rektorers uppfattningar om hur det är på skolan. Rektorer förstår heller inte alltid vikten och innebörden av en djupgående analys.

Både på skol- och huvudmannanivå förklaras kunskapsresultat ibland med den enskilda elevens förutsättningar, och enbart i mindre utsträckning med kvaliteten på skolans ledning och undervisningsmetoder.

Resurstilldelning utan analys av behov

Resurstilldelning verkar främst ske schablonmässigt och utgår sällan från elevernas kunskapsresultat. Underlag för sådan tilldelning saknas eftersom nämnd och förvaltning inte alltid efterfrågar kunskapsresultat eller gör någon analys. Ibland känner nämnden inte till om insatser föregåtts av analys. Utvecklingsinsatser tenderar då att bli generella och stämmer inte överens med skolornas behov.

Medel fördelas ofta av tradition, baserat på samma budgetandel från år till år. Satsningar på att öka måluppfyllelsen kan också göras när staten tagit initiativet och skjutit till extra medel. Huvudmännen analyserar heller inte vilken effekt

2019-12-10
8 (17)

resursfördelningen får på skolornas resultat vilket är en förutsättning för en medveten resursfördelning. Kommunledningen verkar ibland ha svag motivation att sätta sig in i skolans verksamhet och fördela resurser annorlunda, eftersom ansvaret för att uppfylla de nationella målen anses ligga på nämnden.

Det förekommer att rektorer har en regelbunden dialog med nämnd eller förvaltning om hur kommunens resursfördelning påverkar elevernas resultat. Rektorer som har en sådan dialog med huvudmannen upplever trots det att dialogen saknar betydelse för kommande år resurstilldelning.

Bristande förståelse för vikten av systematiskt kvalitetsarbete

Det finns ofta en svag förståelse för varför systematiskt kvalitetsarbete är viktigt. På samtliga nivåer i styrkedjan uppfattar man att det är svårt att definiera och mäta hög måluppfyllelse och god kvalitet.

Lärare förstår inte alltid nyttan med kvalitetsarbetet. De tycker att det är svårt att dokumentera, följa upp och analysera verksamheten. De kämpar med överbelastning och vill inte lägga tid på något de inte förstår. Lärare upplever ibland att kvalitetsarbetet bara är en administrativ pålaga och en form av kontroll. Ofta använder lärare mallar pliktskyldigt för att rapportera till rektor eller skolchef, men inte systematiskt som en del i det dagliga arbetet.

Även rektorer är osäkra på vad kvalitetsarbetet ska leda till. De förstår inte vikten av analys och inom kommunen finns ingen tydlig uppfattning om syftet med det systematiska kvalitetsarbetet för den egna verksamheten. Rektorer behöver därför arbeta mer med att få samtliga att känna sig delaktiga i kvalitetsarbetet så att det blir verksamt på samtliga nivåer.

Lärares kompetens tas inte till vara

I studierna framkommer att lärares kompetens och närhet till verksamheten inte tas tillvara och deras arbete riskerar därmed att inte synas. Ibland saknas reflekterande och inkluderande miljöer för att diskutera, jämföra och utveckla arbetet bland lärare. Lärlagsmöten tas upp av andra frågor och de finns sällan tid för diskussion och reflektion. Det finns då ingen möjlighet att utbyta erfarenheter och granska sin praktik för ett gemensamt förbättringsarbete.

De diskussioner som förs leder sällan till någon uppföljning, analys eller åtgärd eftersom de själva inte har mandat eller tid att leda utvecklingsarbetet. Det finns därför behov av att rektor i högre grad närvarar vid möten för att resultat från diskussionerna ska förankras uppåt i organisationen.

Lärare känner sig inte delaktiga i kvalitetsarbetet vilket kan förklaras med bristande kommunikation från rektor. De verkar sällan få vara med och påverka rutiner för kvalitetsarbetet och deras erfarenheter efterfrågas inte i tillräckligt hög utsträckning. De behöver kompetensutveckling inom metod och för att förstå syftet med det systematiska kvalitetsarbetet, vilket kräver att rektor och huvudman prioriterar deras behov.

Verktyg är inte alltid relevanta för verksamheternas behov

De flesta kommuner utgår ifrån olika mallar och verktyg, som exempelvis årshjul, för att styra det systematiska kvalitetsarbetets innehåll, processer och metoder. Ofta är mallarna skapade på huvudmannanivå med lokala utbildningsmål, indikatorer, kriterier, riktlinjer, åtgärder eller åtaganden som politiska nämnder eller styrelser har fattat beslut om ska ingå i det systematiska kvalitetsarbetet.

En fördel med dessa verktyg är att personalen har något konkret att utgå ifrån i kvalitetsarbetet. Det finns också nackdelar. Det händer exempelvis att inarbetade mallarna ändras, och att mallar tas fram på huvudmannanivå utan hänsyn till lokala behov. Ibland finns flera olika mallar parallellt. Det gör det svårt för personalen att få en överblick över vad som ska dokumenteras.

Ett annat problem är att den nivå som har beslutat om mallarna inte har tillräcklig kunskap om verksamheten. De centrala mallarna upplevs då ha en svag koppling till verksamheten. I mallarna styr huvudmannen vad som ska dokumenteras och utvecklas och kvalitetsarbetet kopplas inte till skolans specifika utvecklingsbehov. Mallarna möjliggör dokumentation men sällan analys. Det leder till att systematiskt kvalitetsarbete endast blir en årlig sammanställning utan analys och förslag på åtgärder.

Stort fokus på grundskolan

Många huvudmän fokuserar på grundskolan i uppföljning och diskussioner, och övriga skolformer får lite plats. Gymnasieskolan, vuxenutbildningen, fritidshemmen, och grund- respektive gymnasiesärskolan upplevs komma i skymundan. De får ofta ärva mallar för kvalitetsarbete, och uppföljningssystem för exempelvis betygsstatistik, från grundskolan. Detta trots att de inte passar deras verksamhet.

Ofta saknas resultat och underlag för att kunna följa upp verksamheter och skolformer utöver grundskolan. När rektor och huvudmän efterfrågar underlag, handlar det oftast om grundskolan. De signaler som huvudman och rektor då skickar är att övriga skolformer och verksamheter är lägre prioriterade.

2019-12-10
10 (17)

Systematiskt kvalitetsarbete i förskolan

I arbetet med den här sammanställningen har kunskap om systematiskt kvalitetsarbete i förskolan identifierats som ett prioriterat område, eftersom det kan vara svårt att följa upp kvalitet i en verksamhet som inte har mål på individnivå. Här redovisar vi vad vi har sett när det kommer till systematiskt kvalitetsarbete i förskolan, med betoning på uppföljning och analys. Samtliga studier som sammanfattas här genomfördes innan Lpfö18, med en tydligare krav på uppföljning, analys och dokumentation, trädde i kraft.

Övergripande har vi sett att de utmaningar som huvudmän, rektorer och lärare möter i grundskolan och andra skolformer, även finns inom förskolan. Det finns också några frågor som särskilt lyfts inom förskolan.

Bristande kunskap om förskolans uppdrag

Ett flertal studier pekar på att förskolans läroplan inte har implementerats fullt ut och generellt finns brister i kunskapen om förskolans uppdrag i hela styrkedjan (studierna refererar till Lpfö 98, reviderad 2010). Att läroplanen inte är implementerad märks bland annat på att vissa av läroplanens områden inte ingår i förskolans planer och strategier, samt i uppföljningar. Förskolans nationella mål är inte alltid utgångspunkten i uppföljning eller analys. Ibland råder hos huvudmannen en förenklad bild av förskolan och fokus ligger främst på omsorgsuppdraget. Arbetet är därmed inte tillräckligt målstyrt.

Läroplanen har inte förankrats i det dagliga arbetet och förskolans personal behöver utveckla sin kunskap och medvetenhet om förskolans uppdrag. Det saknas ibland en gemensam bild av hur personalen i arbetslagen ska arbeta med och omsätta läroplanen. Ibland går rektorns och personalens syn på hur uppdraget ska genomföras isär. Rektorn behöver därför i högre grad föra samtal med personalen om förskolans uppdrag, mål, vision och hur dessa ska nås.

Svårt att bedöma måluppfyllelse i förskolan

Precis som i övriga skolformer, uppfattar rektorer och personal att det är svårt att arbeta mot ett stort antal mål på olika nivåer. Många mål anses svåra att mäta och kommunala mål kopplas inte alltid till nationella. Ibland behöver rektorer tolka visioner och mål från olika politiska nivåer för personalen. Även om det finns en ambition att arbeta mot samtliga mål i läroplanen, verkar det sällan ske i praktiken. Fokus ligger ofta på mål och värden som rör barnens sociala utveckling, jämfört med mål som handlar om exempelvis språk och matematik.

Bland både huvudmän och rektorer verkar det finnas olika syn på vad måluppfyllelse konkret innebär i förskolan, vilket riskerar att skapa konflikter. Ibland används begreppet kvalitet utan reflektion över vad det egentligen innebär. I vissa kommuner finns ett arbete kring att definiera kvalitet i förskolan men i de kommuner som inte har ett gemensamt arbete arbetar man ibland åt olika håll beroende på hur man ser på begreppet kvalitet.

Det verkar vara särskilt problematiskt på alla nivåer att bedöma och dokumentera förskolans måluppfyllelse eftersom skolformen saknar uppnåendemål.

Huvudmännen försöker ibland lösa detta genom att utvärdera förskolans kvalitet på samma sätt som skolans. De sätter då upp kommunala uppnåendemål som är lättare att mäta. Det kan leda till att det främst är de kommunala målen som följs upp.

Skillnader i kunskap och ansvar mellan personalkategorier

Det finns skillnader mellan personalkategorier i förskolan när det kommer till förståelsen för vad systematiskt kvalitetsarbete innebär, och kunskap om hur arbetet ska genomföras. Förskolelärares och barnskötares olika roller är inte alltid tydliggjorda bland personalen. Det beror ofta på en betoning på likhet, att alla ska göra samma saker oberoende av utbildning. Av rädsla för konflikter i arbetslaget orkar eller vågar förskolelärare inte driva kvalitetsarbetet på avdelningen. Förskollärare agerar då inte i paritet med det ansvar de har för kvalitetsarbetet.

Rektorerna tar inte ansvar för att klargöra roller och ansvar utan lämnar över till arbetslagen att själva hantera dessa frågor. Det förekommer att rektor försöker minska kunskapsskillnaden mellan personalkategorierna genom kollegialt lärande där personalen diskuterar tillsammans. Personalen verkar dock sällan få formell kompetensutveckling för att minska kunskapsskillnaderna.

Förskolan prioriteras bort

Både rektorer och förskolans personal upplever att förskolan ofta får stå tillbaka på grund av att grundskolans frågor och utmaningar tar stor plats hos huvudmannen. Det kan bero på bristande kunskap om förskolans uppdrag och läroplan på huvudmannanivå. Ofta reduceras förskolans verksamhet till kvantitativa frågor som budget, föräldrars nöjdhet och frågan om platstillgång.

Prioritering av mål och beslut om förbättringsinsatser i förskolan utgår ibland ifrån andra verksamheter. Exempelvis kan försämringar av elevers betyg i matematik i grundskolan resultera i att förskolorna ska prioritera arbetet med matematik.

Rektorer upplever ibland att huvudmannen saknar förståelse för att förskolan inte kan bedöma resultatet på samma sätt som i skolan. Huvudmannens mål för uppföljning av förskolan är ibland starkt kopplade till grundskolans mål. Förskolan får ofta ärva de mallar för kvalitetsarbete som används i skolan. Det blir problem eftersom de inte är anpassade efter förskolans verksamhet och är beslutade av folk som inte kan förskolans verksamhet.

Otydliga roller och ansvarsfördelning

Liksom i övriga skolformer finns stora utvecklingsområden kring ansvarsfördelning. Huvudmannen verkar generellt ha låg kunskap om förskolans verksamhet, vilket påverkar ansvarsfördelningen och rektors möjlighet att utöva sitt ledarskap. Ibland delegerar huvudmannen ansvaret för kvalitetsarbetet till tjänstemän i kommunen.

Rektorer har flera administrativa och ekonomiska uppgifter och får inte alltid tillräckligt stöd eller avlastning från huvudmannen. Rektorer lämnar då över stora delar av ansvaret för det systematiska kvalitetsarbetet till personalen. Det blir då en

2019-12-10
12 (17)

informell ledare som förväntas kommunicera med personalen. Delegeringen av ansvar är ibland otydlig och rektorn följer inte alltid upp hur det går för den person som fått delegerade ledningsuppgifter.

En del förskollärare känner sig ensamma i sin roll och är osäkra på vad den består i. Ibland förstår inte personalen orsaken till kvalitetsarbetet och saknar tillräckliga kunskaper och resurser för att fullfölja arbetet. Personalen har heller inte mandat att leda utvecklingsarbetet.

Dokumentation och uppföljning

Kvalitetsarbetet baseras på kontinuerlig dokumentation enligt ett årshjul där delar av läroplanen följs upp, eller så följs målen upp utifrån olika teman. Ofta finns formulär för dokumentation, uppföljning och analys. Förskolans personal dokumenterar bland annat genom fotografier, filmer, anteckningar, intervjuer med barnen och egna loggböcker.

Verksamhetens kvalitet utifrån barnens utveckling och lärande, diskuteras ofta muntligt på förskolenivå. Alla mål i läroplanen följs inte upp systematiskt, men efterfrågas heller inte av rektorn. Det leder till att varken rektorn eller huvudmannen har insyn i verksamheten, eller får tillräckligt underlag att ta ställning till.

Studierna pekar på att förskolans personal dokumenterar i högre utsträckning än de följer upp och utvärderar. Dokumentationen är ofta omfattande och görs dagligen, men bara en liten del används till uppföljning. Mer strukturerad dokumentation och uppföljning görs ofta vid slutet av olika projekt.

Det förekommer att personalen upplever en intressekonflikt om hur och varför de ska dokumentera. Kommunala mål stämmer inte alltid överens med det som personalen anser bör dokumenteras och följas upp. Därför är personalen ibland skeptiska till metoder som införts av kommunen eftersom de ofta fokuserar på vad barn kan, i stället för deras inlärningsprocesser. Personalen upplever också att det är svårt att hitta en balans mellan individ- och gruppnivå i dokumentationen och de efterfrågar verktyg för detta. Det kan vara svårt att synliggöra små förändringar i ett barns kunskaper och det finns en rädsla hos personalen att de bedömer enskilda individer. Trots det verkar det vanligt att dokumentationen läggs på individnivå.

En del huvudmän använder olika självvärderingsverktyg som metod för uppföljning. Personalens självvärderingar redovisas till rektor eller huvudman. I verktygen värderar arbetslagen i vilken utsträckning de arbetat med olika områden i läroplanen, men de saknar ofta frågor kring förskolans resultat kvalitet. Det förekommer att huvudmannen gör uppföljningar i form av dialoger med företrädare för verksamheten samt verksamhetsbesök. Men även dialoger och verksamhetsbesök har oftast fokus på förskolans aktiviteter och arbetsprocesser istället för kvalitativa mått på barns lärande.

Huvudmännen efterfrågar ofta mätbara, uppföljningsbara mål där resultaten kan redovisas i form av kvantitativa och jämförbara data. Det kan handla om personalens kompetens, personaltäthet, barngruppernas storlek, vårdnadshavarenkäter och personalens självvärderingar. Huvudmannen begär sällan in underlag om resultat i relation till barns lärande. Innehållet kan istället bestå av beskrivningar av vad

förskolan arbetat med under året och vilka aktiviteter som genomförts, och inte vad de lett till och varför. Det innebär att det finns en risk för att förskolan inte får lika stor tyngd som andra verksamheter i huvudmannens systematiska kvalitetsarbete

Brister i analys av förskolans måluppfyllelse

Det finns stora brister i analysen av förskolans måluppfyllelse och kvalitet på samtliga nivåer. På huvudmannanivå finns få exempel på analys utan huvudmannens arbete är ofta begränsat till uppföljningar. Faktorer såsom personalens utbildningsnivå och barngruppernas storlek följs ibland över tid och kan exempelvis leda till beslut om fortbildningsinsatser för personalen eller åtgärder för att minska barngrupperna. Det saknas ofta uppföljning och analys av värdegrundsarbetet och måluppfyllelsen. Huvudmannens förutsättningar för att göra en sådan analys är generellt sett begränsade till följd av bristande uppföljning.

Resultat av måluppfyllelse kopplat till förskolans uppdrag diskuteras sällan mellan huvudmännen och rektorerna. När huvudmannen begär in underlag som beskriver den pedagogiska verksamheten och arbetsprocesser, behandlas dessa sällan i relation till barnens lärande. När huvudmannen har beslutat om att prioritera vissa mål, riktas även dessa oftast mot innehåll och arbetsprocesser, exempelvis matematik eller språkutveckling. Huvudmannen formulerar dock sällan ett syfte som handlar om förskolans uppdrag. På grund av bristande analys blir förbättringsinsatser ofta generella. Huvudmannen fattar istället beslut om insatser utifrån egna uppfattningar om vad som är viktigt, eller baserat på behov i grundskolan.

Huvudmännen lägger ofta stor vikt vid enkäter till vårdnadshavare. Det förekommer att huvudmän ser vårdnadshavarnas röster som det viktigaste måttet på kvalitet, och sätter mål för verksamheten i form av att en viss procent av vårdnadshavarna ska vara nöjda med förskolan. Men vårdnadshavare har ofta begränsad kunskap om förskolans uppdrag och mål och huvudmannen får då otillräcklig information om måluppfyllelsen utifrån de nationella målen.

Jämfört med vad som ska dokumenteras verkar förskollärarna ha svårare att få grepp om vad de ska utvärdera. När de utvärderar en aktivitet, så hänvisar de inte alltid till dokumentation och de granskar inte sitt eget arbete kritiskt. De reflekterar heller inte alltid över vilka val de gjort när de organiserade och genomförde aktiviteten.

På förskolenivå, bedömer ett flertal studier att rektorn i högre grad måste se till personalen är delaktig i kvalitetsarbetet. Personalen behöver använda analyser och utvärderingar för att definiera behov av utveckling av verksamheten. Men eftersom rektorn inte alltid leder det systematiska kvalitetsarbetet blir det svårt att säkerställa att förskolan arbetar mot de nationella målen.

Stöd och kompetensutveckling

Hos vissa huvudmän saknas både intresse för, och kunskap om, förskolans verksamhet, framför allt på den politiska nivån. Det finns till och med rektorer som upplever att de får styra förskolan helt på egen hand. Det får bland annat som

2019-12-10
14 (17)

konsekvens att förskolans frågor inte får samma utrymme i diskussioner och dokument som skolan får. Därmed betraktas förskolan inte som lika viktig.

Rektorerna får ofta någon form av återkoppling på rapporterna från chefer på högre nivå. Det kan handla om kommentarer på dokumentationen eller diskussioner med huvudmannen om hur de kontrollerar och leder det systematiska kvalitetsarbetet. Många rektorer verkar dock uppleva att de får alltför litet stöd från huvudmannen i kvalitetsarbetet.

Rektorer ger ibland återkoppling till personalen genom att exempelvis läsa material som arbetslagen skrivit. Många rektorer verkar dock ha begränsade möjligheter till detta. Rektorerna är ibland kritiska till sitt eget arbete och uppger att de borde vara närvarande i större utsträckning när förskolans personal planerar verksamheten.

Stödmaterial för förskolepersonal efterfrågas, enligt flera studier. Likaså kompetensutveckling för både förskolepersonal och rektorer i att följa upp och utvärdera måluppfyllelsen. Men huvudmän och rektorer verkar ofta brista i att se till att medarbetare i förskolorna får relevant och kontinuerlig kompetensutveckling. Kompetensutvecklingsinsatser behöver vara anpassade till varje förskolas, och yrkesgrupps, behov. Det förekommer dock att den kompetensutveckling som genomförts inte uppfattas vara riktad till personalens behov eller inte ens komma till användning i arbetet.

Tid och forum för diskussion

Förskolans personal behöver mer tid och fler forum för diskussion och reflektion över kvalitetsarbetet. Denna tid finns sällan, och det blir då upp till personalen att själva hitta tid till detta. Till skillnad från i andra skolmiljöer finns det få möjligheter för förskolepersonal att träffas för att diskutera kvalitetsutveckling.

Det är vanligt att möten domineras av praktiska frågor framför diskussioner om hur arbetet kan utvecklas. De diskussioner som förs följs inte upp och leder inte till åtgärder. Det bidrar till att förskolepersonalen ibland är osäkra på hur de ska genomföra sitt uppdrag. Det förekommer även att personal inte har tid att ta del av stödmaterial som finns hos till exempel Skolverket.

Referenser

Kunskapssammanställningen är gjord utifrån följande underlag.

Forskning

Brodin, J. & Renblad, K. (2014). *Reflections on the revised national curriculum for preschool in Sweden - interviews with the heads*. *Early Child Development and Care*, 184(2): 306–321.

Håkansson, J. (2016). *Organising and leading systematic quality work in the preschool – preschool managers' perspectives*. *School Leadership & Management*, 36(3): 292–310.

Håkansson, J. (2017). *Systematiskt kvalitetsarbete i förskola, skola och fritidsbem: Strategier och metoder*. Lund: Studentlitteratur AB.

Håkansson, J. (2017). *Leadership for learning in the preschool: preschool managers' perspectives on strategies and actions in the systematic quality work*. *Educational Management Administration & Leadership* 2019, 47(2): 241–258.

Jarl, M. (2013). *Om rektors pedagogiska ledarskap i ljuset av skolans managementreformer*. *Pedagogisk forskning i Sverige*, 18: 197–215.

Jarl, M. m.fl. (2017). *Att organisera för skolframgång: strategier för en likvärdig skola*. Natur & Kultur Akademisk.

Lager, K. (2011). *Att organisera för kvalitet. En studie om kvalitetsarbete i kommunen och förskolan*. Licentiatuppsats. Göteborgs universitet. Institutionen för pedagogik, kommunikation och lärande.

Liljenberg, M. & Nordholm, D. (2017). *Organisational routines for school improvement: exploring the link between ostensive and performative aspects*. *International Journal of Leadership in Education, Theory and Practice*, 21(6): 690-704.

Lundström, U. (2015). *Systematic quality work in Swedish schools. Intentions and dilemmas*. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 19(1): 23-44.

Moos, L & Paulsen J. M. (2014). *School Boards in the Governance Process*. Springer International Publishing.

Nihlfors, E. m.fl. (2015). *Förskolechefen. En viktig länk i utbildningskedjan*. Malmö, Sweden: Gleerups.

Nihlfors, E. & Johansson, O. (2015). *När nationell policy möter lokala genomförandearnor: Rapport med fakta och kommentarer från ett VR-finansierat forskningsprojekt 2009–2015*.

Sheridan, S. m.fl. (2012). *Systematic Quality Work in Preschool*. *International Journal of Early Childhood*, volym 45: 123–150.

Svärdemo Åberg, E. & Insulander, E. (2017). *Challenges in working with pedagogical quality in preschools – a meta-interpretation synthesis of empirical studies*. *Early Child Development and Care*, 189(2): 328-338.

2019-12-10
16 (17)

Ärlestig, H. (2011). *Kvalitetsredovisningens betydelse för skolans interna arbete*. Ingår i: *Struktur, Kultur, Ledarskap: förutsättningar för framgångsrika skolor*/ [ed] Höög, J. och Johansson, O. Lund: Studentlitteratur, 2011.

Ärlestig, H. (2014). *Systematiskt kvalitetsarbete: ett gemensamt ansvar för rektor, huvudmannen och Skolinspektionen*. Ingår i: *Skolledare i mötet mellan nationella mål och lokal policy*/ [ed] Nihlfors, E. & Johansson, O. Gleerups Utbildning AB, 2014, s. 83-100.

Skolinspektionen

Skolinspektionen (2010). *Arbetar skolor systematiskt för att förbättra elevernas kunskapsutveckling? Kvalitetsgranskning*. Rapport 2010:10.

Skolinspektionen (2012). *Rektors ledarskap med ansvar för den pedagogiska verksamheten*. *Kvalitetsgranskning*. Rapport 2012:1.

Skolinspektionen (2013). *Skolans kvalitetsarbete ger möjlighet till förändring*. Dnr: 40-2013:2853

Skolinspektionen (2014). *Från huvudman till klassrum – tät styrkedja viktig för förbättrade kunskapsresultat*. Dnr: 2014:6739.

Skolinspektionen (2015). *Huvudmannens styrning av grundskolan*. Rapport 2015:01.

Skolinspektionen (2016). *Förskolechefens ledning. Om att ta ansvar för den pedagogiska verksamheten*. Dnr: 40-2015:6590.

Skolinspektionen (2017). *Huvudmannens styrning och ledning av förskolans kvalitet*. Dnr: 40-2016:6997

Skolinspektionen (2017). *Årsrapport 2017. Strategier för kvalitet och helhet i utbildningen*. Dnr: 2018:2536.

Skolinspektionen (2018). *Rättvis och likvärdig betygssättning i grundskolan? Granskning av rektorers och huvudmäns arbete*. Dnr. 2016:11436.

Skolinspektionen (2018). *Förskolans kvalitet och måluppfyllelse– ett treårigt regeringsuppdrag att granska förskolan. Slutrapport*. Dnr: 2015:3 364.

Skolinspektionen (2018). *Kommuners styrning av gymnasieskolan*. Dnr: 2016:11447.

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

Skolverket

Skolverket (2011). *Resursfördelning till grundskolan - rektorers perspektiv*. Rapport 365.

Skolverket (2011). *Kommunalt huvudmannaskap i praktiken*. Rapport 362.

Skolverket (2013). *Kommunernas resursfördelning till grundskolor*. Rapport 391.

Skolverket (2018). *Kartläggning av huvudmäns arbete med att utveckla den lokala styrningen*. Dnr: 2018:301.

Offentliga utredningar

SOU 2014:5. *Staten får inte abdikera.*

SOU 2015:22. *Rektor och styrkedjan.*