

Kartläggning av huvudmäns arbete med att utveckla den lokala styrningen av skolan

Sammanfattning

Skolverket prioriterar huvudmannens styrning

Under 2018 fokuserar Skolverket på tre prioriterade områden – lärarförsörjning, skolegregation och huvudmannens styrning av skolan. Inom ramen för arbetet med huvudmannens styrning har Skolverket kartlagt hur ett urval av huvudmän har arbetat för att utveckla den lokala styrningen av skolan.

Syftet med kartläggningen har varit att skapa en lägesbild av hur ett urval av huvudmän har arbetat med frågor som rör huvudmannens ansvar. Skolverket har kartlagt vilka exempel på satsningar som dessa huvudmän beskriver att de vidtar för att stärka styrning och ledning, stärka och tydliggöra ansvarstagande och befogenheter, säkerställa rätt kunskap och kompetens samt främja och utveckla kommunikation, dialog och tillit. Genom att identifiera och lyfta exempel vill Skolverket bland annat bidra till en ökad förståelse för nuläget.

Urvalet består av huvudmän som har arbetat aktivt med att utveckla sin styrning eller som själva bedömer att de har en ändamålsenlig styrning. Varken kartläggningen eller denna promemoria avser därmed att ge en uttömmande bild av vad som sker i Sverige relaterat till huvudmannens styrning av skolan. Det ges inte heller någon uttömmande bild av de deltagande huvudmännens arbete för att utveckla styrningen.

Kartläggningen visar att flertalet huvudmän har arbetat för att skapa en gemensam förståelse för vad som är viktigt där den gemensamma förståelsen för organisationens uppdrag vilar på såväl nationella mål som på pedagogiska idéer och/eller visioner. I kartläggningen betonar skolcheferna vikten av att det finns ett tydligt ramverk för aktörerna i organisationen att förhålla sig till med tydliga mål, tydlig roll- och ansvarsfördelning, tydliga förväntningar samt tydligt beskrivna och förankrade infrastrukturer och processer.

Huvudmännen i kartläggningen beskriver det systematiska kvalitetsarbetet som centralt. De har välutvecklade system och strukturer som stödjer arbetet med att analysera resultat och åtgärda brister genom behovsanpassade insatser på olika nivåer i styrkedjan. Det systematiska kvalitetsarbetet och dess struktur har skapat förutsättningar för att dialogen inom organisationen utgår från det gemensamma uppdraget och det beskrivs ha bidragit till att skapa tillit mellan den politiska

PM Huvudmannens styrning

Skolverket

2018-05-31
Dnr 2018:301
2 (20)

nämnden/styrelserna och skolcheferna. En tillit som till exempel visar sig i att det hos flera kommunala huvudmän i kartläggningen endast finns ett fåtal politiska mål.

Inom den tydliga struktur som beskrivs verkar det finnas ett stort friutrymme för rektorer och lärare och det systematiska kvalitetsarbetet beskrivs som grunden för kreativiteten, tilliten till professionen och ansvarstagandet i organisationen. Tydlig styrning med fokus på struktur och ramar i kombination med starkt fokus på dialog mellan olika nivåer och en väl utbyggd stödapparat verkar skapa förutsättningar för att arbeta tillitsbaserat.

Flera huvudmän i kartläggningen kan beskriva genomtänkta strategier för stöd-funktioner, resursfördelning och kompetensförsörjning. Det sker en tät samverkan med universitet och högskolor och det finns ofta en uttalad utvecklingsorganisation som kan stödja ett skolutvecklingsarbete på vetenskaplig grund. Huvudmän i kartläggningen lyfter inte fram enskilda företeelser eller aktiviteter utan kan beskriva en helhet och en organisation med ett tydligt syfte, att utveckla undervisningens kvalitet.

Inledning

Skolverket vill genom denna promemoria sprida kunskap om vad som kan känneteckna framgångsrik styrning på huvudmannanivå. Skolverket har därför genomfört en kartläggning. Syftet med kartläggningen är att få en lägesbild av hur huvudmän runt om i Sverige har arbetat med frågor som rör huvudmannens ansvar och styrning utifrån sina givna förutsättningar. Genom att identifiera och lyfta lärande exempel vill Skolverket bidra till en ökad förståelse för nuläget. Därigenom vill Skolverket dels skapa förutsättningar för kunskaps- och erfarenhetsutbyte mellan huvudmän och skolor, dels för att kunna anpassa och utveckla de insatser som Skolverket erbjuder huvudmän inom ramen för generellt och riktat stöd.

Många skolhuvudmän har svårt att realisera en ändamålsenlig styrning i den så kallade styrkedjan. Det har bland annat Skolkommissionen och Skolinspektionen slagit fast. Det är också något som bekräftas i de samtal Skolverket har med målgruperna, till exempel genom erfarenheter från Samverkan för bästa skola. Mot den bakgrunden är huvudmannens styrning ett av Skolverkets tre prioriterade områden för 2018.

Huvudmannens uppdrag och ansvar enligt styrdokumentet

Enligt skollagen (2010:800) ansvarar huvudmannen¹ för att utbildningen genomförs på ett sådant sätt att de nationella mål som riksdag och regering fastställt för verksamheten kan nås. Inom de ramar som staten satt upp ska huvudmännen utforma verksamheterna utifrån lokala behov och förutsättningar.

Kommunen som huvudman

Det är kommunfullmäktige som fastställer mål och inriktning för kommunens verksamheter och fördelar ekonomiska resurser till dem. Kommunfullmäktige är också mottagare av statens uppdrag till kommunerna. Med detta följer att det är fullmäktige som har det yttersta ansvaret för att den kommunala skolverksamheten har den kvalitet och de resurser som krävs för att uppfylla nationella mål och att genomföra utbildningen på det sätt som krävs i skollagstiftningen. I varje kommun (och i varje landsting) som är huvudman ska det finnas en eller flera nämnder som ska fullgöra kommunens (resp. landstingets) uppgifter enligt Skollagen. För en sådan nämnd gäller det som är föreskrivet om nämnder i kommunallagen (2017:725). Det är den eller de utsedda nämnderna som ansvarar för den verksamhet som fullmäktige tilldelat dem genom nämndreglementet. Detta framgår av skollagen och kommunallagen (2017:725).

Inom vuxenutbildningen är det enbart kommuner, och i undantagsfall landsting, som kan vara huvudman. Däremot använder sig huvudmännen ofta av

¹ En skolas huvudman kan vara antingen offentlig eller enskild. En offentlig huvudman är oftast en kommun men kan också vara staten eller ett landsting. En enskild huvudman kan vara till exempel ett aktieföretag, en ekonomisk förening, en stiftelse eller ett religiöst samfund såväl som en enskild fysisk person.¹ De enskilda huvudmännen ansvarar för fristående skolor.

2018-05-31
Dnr 2018:301
4 (20)

utbildningsföretag och köper utbildning externt på entreprenad. Även förvaltningsorganisation och nämndtillhörighet varierar inom vuxenutbildningen. Det är vanligt att vuxenutbildningen tillhör en annan förvaltningsorganisation och nämnd än barn- och ungdomsskolan. Dessa faktorer skapar speciella förutsättningar för huvudmannens styrning och uppföljning av vuxenutbildningen.

Enskilda huvudmän

Enskilda huvudmän ansvarar för fristående skolor. För dem gäller att det är den juridiska eller fysiska person som fått tillståndet från Skolinspektionen, som har det yttersta ansvaret för att skolan har den kvalitet och de resurser som krävs för att uppfylla nationella mål och för att genomföra utbildningen enligt de krav som ställs i skollagstiftningen.² Enskilda huvudmän kan ägas av en eller flera fysiska eller juridiska personer, eller av både ett eller flera företag och fysisk person/-er. Juridiska ägare företräds vanligen av en styrelse.³

Systematiskt kvalitetsarbete

För att en huvudman ska kunna ta sitt ansvar för att alla elever får den utbildning de har rätt till ska utbildningen systematiskt och kontinuerligt planeras, följas upp och utvecklas. Huvudmannen ansvarar för att det sker ett systematiskt kvalitetsarbete på huvudmannanivå samt för att skapa rutiner för hur enheternas kvalitetsarbete ska tas tillvara.⁴ Inriktningen på det systematiska kvalitetsarbetet ska vara att de mål som finns för utbildningen i skollagen och andra föreskrifter (nationella mål) uppfylls.

Problem och utmaningar relaterat till huvudmannens styrning av skolan

Huvudmannaskapet för skolan uppfattas som otydligt

Skolverket och Skolinspektionen har under åren återkommande konstaterat att många skolhuvudmän brister i arbetet med att följa upp, analysera och åtgärda brister i sin skolverksamhet. Skolinspektionen har i flera rapporter inriktat sin granskning på skolhuvudmannens styrning. I en granskning från 2015 konstaterar man att huvudmannens styrning mot nationella mål behöver förbättras och huvudmannaskapet för skolan behöver tydliggöras. Skolinspektionen lyfter fram att de fyra stora skolföretag som ingick i granskningen hade ett bra kvalitetsarbete och en styrkedja som var tydlig för alla nivåer i organisationen. Den större variation på kvalitetsarbetet som fanns bland de granskade kommunerna, också de större, skulle kunna bero på komplexiteten i en politiskt styrd organisation. I kommunerna konkurrerar skolfrågorna med en mängd frågor medan de enskilda huvudmännen istället har möjlighet att renodla frågorna menade Skolinspektionen.⁵ I sin årsrapport för 2017

² Friskolekommittén (SOU 2013:56). *Friskolorna i sambället*.

³ Se exempelvis: Skolverket (2012). *Enskilda huvudmän och skolmarknadens ägarstrukturer*. och Skolverket (2014). *Privata aktörer inom förskola och skola. En nationell kartläggning av enskilda huvudmän och ägare*. Rapport 410.

⁴ Se 4 kap. 3 § skollagen. Sådan planering, uppföljning och utveckling av utbildningen ska genomföras även på skolenhetsnivå, vilket följer av 4 kap. 4 § skollagen.

⁵ Skolinspektionen (2015). *Huvudmannens styrning av grundskolan – ett uppdrag med eleven i fokus*. Rapport 2015:01

lyfter Skolinspektionen att det fortsatt finns stora kvalitetskillnader inom och mellan skolor vad gäller elevernas undervisning och studiemiljö. Variationer i huvudmännens ansvarstagande och förmåga är enligt inspektionen en viktig förklaring till skillnaderna inom och mellan skolor.⁶

Av Skolverkets rapport Kommunalt huvudmannaskap i praktiken⁷ framgår att de statliga målen för skolan i vissa lägen ses som långsiktiga visioner, inte som mål att uppfylla. Resursfördelningen kan, enligt rapporten också bli schablonmässig och sker inte alltid utifrån en analys av lokala förutsättningar och behov för att nå de nationella målen. I en nyligen publicerad granskning av kommuners styrning av gymnasieskolan lyfter Skolinspektionen frågan om resursfördelning. Man konstaterar bland annat att hälften av de granskade huvudmännen fördelar resurser utan att ta hänsyn till information om elevernas behov.⁸

Regeringen tillsatte 2015 Skolkommissionen, med syftet att skapa förutsättningar för att höja kunskapsresultaten, stärka kvaliteten i undervisningen och öka likvärdigheten i skolan.⁹ En av utgångspunkterna för Skolkommissionen skulle bland annat vara OECD:s slutliga rekommendationer från den tematiska granskningen av den svenska skolan.¹⁰ Enligt Skolkommissionens betänkande kännetecknas den svenska skolan av allvarliga systemsvagheter. Systemsvigheterna består enligt kommissionen bland annat av sviktande kapacitet och ansvarstagande hos många skolhuvudmän. Bristerna leder till försämrade förutsättningar för en hög kvalitet i undervisningen. Just undervisningens kvalitet är avgörande för att eleverna ska kunna nå goda kunskapsresultat.

Problembilden bekräftas genom Skolverkets arbete med riktade insatser

Inom ramen för regeringsuppdraget om Samverkan för bästa skola (U2015/3357/S) genomför utvalda huvudmän och skolor med stöd av Skolverket en grundlig analys av nuläget i verksamheten.

Skolverkets erfarenheter av arbetet med att stödja huvudmännens nulägesanalyser visar att det ofta finns brister i hur huvudmannen leder och organiserar det systematiska kvalitetsarbetet. Man utgår inte alltid från en analys av skolornas resultat, vilket innebär att de beslut som fattas på huvudmannanivå inte alltid stämmer överens med de lokala behoven som finns på respektive skola. En konsekvens av detta riskerar då bli att en skolhuvudman beslutar om generella utvecklingsinsatser för alla skolor när den enskilda skolan egentligen skulle behöva utveckla något annat. Arbetet med nulägesanalyserna visar också exempel på att många huvudmän inte formulerar tydliga och uppföljningsbara mål för skolutvecklingsarbetet och för de förändringar av undervisningen som de vill uppnå genom sitt skolutvecklingsarbete. Bristen på tydliga mål försvårar uppföljning och analys. Det är inte heller

⁶ Skolinspektionen (2018). *Årsrapport 2017 Strategier för kvalitet och helhet i utbildningen*

⁷ Rapport 2011:362

⁸ Skolinspektionen (2018) *Kommuners styrning av gymnasieskolan. Ger kommunerna alla elever möjlighet att nå målen*

⁹ Skolkommissionens betänkande Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och lokvärdighet (SOU 2017:35)

¹⁰ Organisation for Economic Co-operation and Development

2018-05-31
Dnr 2018:301
6 (20)

tydligt att de utvecklingsinsatser som tidigare genomförts, till form och innehåll, varit grundade i vetenskap och/eller beprövad erfarenhet.

En annan återkommande svaghet som har framkommit i huvudmännens och skolornas arbete med nulägesanalyser handlar om brist på tillit och kommunikationsproblem mellan olika nivåer i styrkedjan. Denna tillitsbrist kan ofta förklaras med bristerna inom det systematiska kvalitetsarbetet som beskrivs ovan. När det saknas kvalitativa och aggregerade analyser av skolornas resultat kan samtalet om skolan lätt bli polariserat och handla om andra saker än skolans uppdrag. Funktioner i hela styrkedjan kan ge uttryck för att andra nivåer frågar efter fel saker eller fokuserar på fel frågor. Arbetet med nulägesanalyserna visar också att det ofta finns få organiserade tillfällen för olika funktioner i styrkedjan att träffas för att föra samtal om skolans resultat och behov.

Erfarenheter från arbetet med nulägesanalyser visar att det är vanligt att det inte finns en uttalad utvecklingsorganisation där huvudmannen har klargjort till exempel roller, ansvar och mandat. Det kan också saknas en tydlig idé om hur lärande och skolutveckling ska gå till hos huvudmannen och vilka strategierna är för att förverkliga idén. Konsekvensen av detta kan enligt Skolverkets erfarenheter bli att det är upp till den enskilda läraren, rektorn eller gruppen att tolka sitt uppdrag. Roller och ansvar i styrkedjan, till exempel förstelärarnas roll i utvecklingsarbetet, blir otydliga och det saknas ofta strukturer och forum för det kollegiala lärandet, för rektorer och för lärarna.

Ett urval av forskningsläget om huvudmannens styrning med fokus på skolchefens roll och funktion

Huvudmannens viktiga roll för framgångsrika skolor

I *Att organisera för skolframgång – strategier för en likvärdig skola* presenterar Maria Jarl, Ulf Blossing och Klas Andersson forskning som syftar till att fördjupa kunskapen om den lokala skolorganisationens betydelse för elevernas resultat.¹¹ Forskarna lyfter fram att framgångsrika skolor kännetecknas av att relationen till förvaltningen/staben präglas av ett väl fungerande samarbete och stöd, samt tydliga krav på uppföljning från huvudmannens sida. Betydelsen av att förvaltningschef eller motsvarande intar ett coachande förhållningssätt till rektorerna lyfts fram. Även förvaltningens roll i att bringa ordning och struktur i det, ibland alltför, höga antal mål som politiker sätter för skolan betonas.

Kännetecknen för mindre framgångsrika skolor

Kännetecknande för de mindre framgångsrika skolorna är att de huvudmän de tillhör lämnar skolorna isolerade med sina problem. ”Det finns ingen stöttande struktur som de kan luta sig mot när det blåser” menar forskarna och relationen mellan förvaltning respektive rektorer och lärare beskrivs som otrygg. Flera av de mindre framgångsrika skolorna är dessutom enheter där rektor har fullt ekonomiskt och

¹¹ Jarl, Blossing, Andersson (2017) *Att organisera för skolframgång. Strategier för en likvärdig skola*

pedagogiskt ansvar. Det beskrivs i sin tur kunna leda till att skolorna som tillhör samma huvudman istället för att samarbeta konkurrerar med varandra, vilket är negativt enligt forskarna. De skolor som i studien beskrivs som mindre framgångsrika kännetecknas även av att processerna är för många och ändras alltför ofta och att ledningen ofta byts ut. I verksamheterna försöker medarbetarna skapa kontinuitet så gott det går men det blir en ...”kontinuitet som kännetecknas av isolering och solospel.” Boken avslutas med rekommendationer till olika nivåer i styrkedjan. En sådan rekommendation är att skolhuvudmännen bör fråga sig om de tillhandahåller rätt förutsättningar. En annan är att skolhuvudmännen bör reflektera över om rektorerna har det professionella stöd som behövs för att de ska kunna frigöra tillräckligt mycket tid för att vara delaktiga i den egna skolans vardagliga arbete. En sådan delaktighet beskrivs som avgörande för rektors möjligheter att organisera för skolframgång.

Viktiga förutsättningar för att skapa väl fungerande verksamheter

Huvudmännens expertråd för skolutveckling tillsattes under 2015 av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och Friskolornas riksförbund. Uppdraget var att synliggöra några av de olika förutsättningar som visat sig kunna skapa väl fungerande verksamheter i förskola och skola. Ordförande Elisabet Nihlfors och ledamöterna, som har bestått av såväl aktiva lärare och rektorer som forskare, lyfter fram en rad rekommendationer. Bland dessa märks behovet av att stärka kopplingen till forskningen och att skolhuvudmännen behöver ge rektorer ökade befogenheter och bättre förutsättningar att utöva yrket. Expertgruppen betonar också att det statliga stödet måste bli mer flexibelt, mer långsiktigt och bättre anpassat till lokala behov.¹² Ytterligare en punkt som lyfts är att behovet av att lära av varandras erfarenhet är stort. Ett sådant erfarenhetsutbyte kräver infrastruktur i form av exempelvis tid och mötesplatser, såväl fysiska som virtuella.

Viktiga aspekter för tillitsbaserad styrning

Louise Bringselius är forskningsledare i Tillitsdelegationen och har inom ramen för det bland annat publicerat vad som kallas ett ramverk för tillitsbaserad styrning och ledning.¹³ Där lyfts en rad aspekter, bland annat att tillit mellan den politiska huvudmannen och förvaltningen är avgörande. Framförallt bör den politiska nämnden undvika att detaljstyra verksamheten. Genom att besluta om ett begränsat antal mål och visioner och i övrigt ge förvaltningen betydande utrymme att själva styra och leda verksamheten kan politiken skapa förutsättningar för flexibilitet och tillit också längre ned i styrkedjan. Det är enligt ramverket också viktigt att arbeta med chefernas roll. De ska även fortsättningsvis ha verksamhetsansvar men viktigast är kanske att de ska fungera coachande och inrikta sig på att skapa förutsättningar för arbete på lägre nivåer. För att en tillitsbaserad styrning och ledning ska bli verklighet behöver den inte bara omfatta hela den hierarkiska styrkedjan utan också de horisontella relationerna så att det tillitsfulla sättet att tänka, arbeta och styra får möjlighet att genomsyra hela verksamheten. För att bygga tillitsfulla relationer bör det finnas en förlåtande attityd vid mindre och enklare misstag medan det vid

¹² Huvudmännens expertråd för skolutveckling (2016)

¹³ Tillitsdelegationen (2017) *Tillitsbaserad styrning och ledning. Ett ramverk.*

PM Huvudmannens styrning

2018-05-31
Dnr 2018:301
8 (20)

allvarliga misstag och omfattande kvalitetsbrister ska finnas ett tydligt ansvarsutkrävande. Tillit och kontroll är inte varandras motsatser. Tvärtom är kontroll av kvaliteten i det offentliga en av flera förutsättningar för att medborgarna ska känna tillit.¹⁴

Tillitsbaserad styrning är också temat i Jonas Österbergs bok *Tillitsbaserad styrning – i skolans styrkedja*.¹⁵ Boken utgår ifrån den centrala frågeställningen Hur kan man styra mot en bra skola? Östergren argumenterar för att en av förutsättningarna för en bra skola är att skolan ingår i ett system som karaktäriseras av samverkan och tillit. Genom en öppen dialog och ett gemensamt ansvarstagande för skolutveckling skapas förutsättningar för att lyfta problem och samtala om vilka förutsättningar och stöd som behövs för att kunna tackla dem. Om huvudmännen är lyhörda gentemot skolorna, samtidigt som att staten och skolmyndigheterna är lyhörda gentemot huvudmännen, byggs enligt Östergren en stöd kedja såväl som styrkedja, där ”nivåerna kan stödja varandra i gemensamma ansträngningar för en bättre skola”.

Tydlighet och otydlighet i ansvarsfördelning

Flera av ovanstående punkter har också lyfts av Elisabet Nilhfors och Olof Johansson som i forskningsprojektet *När nationell policy möter lokala genomförandearenor* undersökt hur huvudmannen styr skolan med utgångspunkt i skolchefens roll.¹⁶ De har identifierat fyra olika teman: ansvar och befogenheter; kunskap och kompetens; kommunikation och dialog samt förtroende och tillit. I studien argumenterar de för att organisationer där dessa teman är i balans ofta fungerar väl vilket återspeglas i elevresultaten i huvudmannens skolor.

I studien lyfts vikten av tydliga roller i styrkedjan. Det finns ofta en otydlighet kring uppdragen för de olika nivåerna i styrkedjan, samtidigt som det finns bristande kunskap om varandras roller och kunskaper. En otydlig ansvarsfördelning och bristande befogenheter i styrkedjan leder till otydlighet kring vem som bär huvudansvaret för skolan. En annan aspekt som lyfts av Nilhfors och Johansson är att vissa huvudmän skapat stödfunktioner, exempelvis inom ekonomi och personalfrågor, för att skolledarna ska kunna frigöra tid för det pedagogiska uppdraget. Dock upplever ofta skolledarna att de inte har tillräcklig tillgång till dessa stödfunktioner.

Nilhfors och Johansson betonar även betydelsen av återkoppling i hela styrkedjan. De kan se att aktörerna i styrkedjan ofta ingår i olika nätverk, men att de horisontella nätverken är starkare än de vertikala. Skolledarna uttrycker brister i den vertikala kommunikationen bland annat då flera anger att de inte vet vad som händer med kvalitetsredovisningen. Vidare menar forskarna att det i sin tur resulterar i att det hos många huvudmän idag förs samtal om skolan med olika kunskapsnivåer och med bristande analyser. För att utveckla en gemensam förståelse och kompetens krävs ”kommunikation utifrån sakfrågor och analyser som båda parter

¹⁴ Jämför exempelvis med Statskontoret. (2016). *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen*. Rapport 2016:26.

¹⁵ Östergren. (2018). *Tillitsbaserad styrning – i skolans styrkedja*.

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

förstår”. Hanteringen av det systematiska kvalitetsarbetet hos huvudmannen kan därför ses om en indikator på kommunikation och feedback samt förtroende och tillit. Nihlfors och Johansson betonar avslutningsvis att för att kunna utveckla tillit i styrkedjan krävs ett långsiktigt åtagande och arbete med syfte att skapa förtroende mellan olika nivåer i styrkedjan.

Även Daniel Alvunger, forskare vid Linnéuniversitetet, betonar betydelsen av att det finns både horisontella som vertikala strukturer i organisationen då dessa möjliggör kunskapsmobilitet och informationsspridning. Det är en struktur som skapar förutsättningar för utvecklingsarbete underifrån och inifrån och för att möta styrning och ledning samtidigt som det uppifrån finns en beredskap för att fördela resurser och göra specifika interventioner i verksamheten där det behövs.¹⁷

Antologin Rektorn, skolchefen och resultaten tar avstamp i den kommunala skolchefens roll eller i skolans styrning som sker mellan rektor och skolchef.¹⁸ Bland annat beskriver Lars Svedberg m.fl. skolchefen som en ...”central aktör i kommunikationen och interaktionen med och om skolans resultat i nätverk inom och utanför kommunens gränser”.

I boken Utmärkt skolutveckling lyfts slutligen vikten av nätverk då Jan Håkansson och Daniel Sundberg bland annat diskuterar samarbete mellan universitet och skolor som en strategi för skolutveckling.¹⁹ Genom ett sådant samarbete med forskare kan huvudmännen få stöd i att exempelvis tillhandahålla kompetensutveckling till lärare och utveckla den lokala skolutvecklingsorganisationen.

Kartläggningens resultat

I detta avsnitt redovisar Skolverket de insatser och aktiviteter som de utvalda huvudmännen, i samtal med Skolverket, beskriver att de vidtar för att utveckla styrningen av skolan. Insatserna är löst grupperade utifrån de tema som Olof Johansson och Elisabeth Nilfors lyfter i forskningsprojektet *När nationell policy möter lokala genomförandearenor* som refereras till tidigare i denna PM. I texten nedan använder vi benämningen skolchef och hänvisar då till den tjänsteman eller motsvarande med ansvar för skolan inom huvudmannens organisation.

Exempel på satsningar för att utveckla styrning och ledning

Arbeta uthålligt med prioriteringar

I samtalen med skolchefer och rektorer framkommer att flera av huvudmännen har arbetat långsiktigt och uthålligt med att alla i organisationen ska ha samma förståelse kring de prioriteringar som huvudmannen har gjort. Det framgår också att arbetet med prioriteringarna har pågått länge, inte sällan i flera år. Flera skolchefer

¹⁷ Skolverket 2017, Podd om Karriärstegsreformen, hämtat från <https://www.skolverket.se/kompetens-och-utbildning/skolledare/forstelararens-roll-1.257719>

¹⁸ Svedberg (red.). (2014). *Rektorn, skolchefen och resultaten. Mellan profession och politik.*

¹⁹ Håkansson & Sundberg. (2016). *Utmärkt skolutveckling. Forskning om skolförbättring och måluppfyllelse.*

2018-05-31
Dnr 2018:301
10 (20)

berättar att detta har resulterat i en vision eller en pedagogisk övertygelse som det finns en bred förankring kring i hela styrkedjan samt konkreta målsättningar och strategier för att nå målen. En skolchef beskriver hur arbetet med organisationens vision har pågått i över 15 år och hur man inom organisationen kontinuerligt ändrar och förbättrar systemet i de fall man inte får de resultat som efterfrågas. I samtalen lyfter såväl skolchefer som rektorer fram att man måste göra förändringar på flera nivåer i organisationen, både strategiskt och operativt för att på bästa sätt leva upp till visionen. Flera skolchefer lyfter behovet av att våga prioritera och göra upp med gamla föreställningar och arbetssätt om de inte ger resultat. En skolchef uttrycker att det krävs andra sätt att arbeta om man vill få andra resultat än de man har idag. I flera av samtalen pekar skolchefen ut en tydlig riktning med höga förväntningar på resultat och en tydligt beskriven plan för att nå dit.

Tydligt ramverk och gemensamma begrepp

En skolchef beskriver hur de har arbetat för att utveckla en gemensam begrepps-förståelse och ett gemensamt språk inom organisationen. I samtalen framhålls ofta, från både rektorer och högre tjänstemän hos såväl enskilda som kommunala huvudmän, vikten av att det finns ett tydligt ramverk för aktörerna i organisationen att förhålla sig till och tydliga mål, tydlig roll- och ansvarsfördelning tydliga förväntningar samt tydligt beskrivna och förankrade infrastrukturer och processer.

Tillit mellan politik/styrelsen och förvaltning/staben

I intervjuerna beskrivs vikten av att utveckla tillitsfulla relationer med den politiska nämnden eller styrelsen. Flera kommunala skolchefer beskriver hur de har inkluderat den politiska nämnden i utbildningsinsatser med stöd av universitet och högskolor vilket resulterat i att den gemensamma förståelsen som finns inom organisationen även återspeglas i den politiska nämnden. Ett konkret resultat som beskrivs som en konsekvens av detta arbete är att det finns få politiska mål och att dessa inte står i konflikt till de mål som finns i skolans styrdokument. En skolchef berättar att det nu endast finns tre politiska mål som alla i organisationen känner till. Liknande beskrivningar ges i flera andra samtal med skolchefer. I intervjuerna framkommer att flera skolchefer har regelbunden dialog med både nämndens ordförande och vice ordförande för att skapa en bred förankring inför beslut. Nära samverkan med styrelsen lyfts även i samtal med representanter för enskilda huvudmän. Några skolchefer lyfter att samarbetet har underlättats av att nämndordförande eller styrelseordförande har varit samma person under en lång tid.

Rektorers behov av kollegialt lärande

Flera skolchefer beskriver hur de organiserar och skapar förutsättningar för rektorer för olika skolor att stödja varandra i det pedagogiska ledarskapet. Rektorerna ges möjlighet till kontinuerlig kompetensutveckling genom ett kollegialt lärande där det pedagogiska ledarskapet hela tiden står i fokus. En representant för en huvudman beskriver hur man har organiserat rektorerna i kluster under tydlig ledning av en representant för förvaltningsledningen. Några rektorer beskriver hur rektorerna i ett kluster skuggar varandra för att lära och inspireras. En representant för en enskild huvudman beskriver hur rektorerna inom organisationen träffas åtta heldagar per läsår för att tillsammans med skolcheferna fokusera på det pedagogiska

ledarskapet och hur man genom detta stärker rektorsprofessionen och kan bygga uthålliga strukturer och en hållbar organisation. Flera andra skolchefer beskriver liknande satsningar på att stärka och stödja rektorerna, ofta tillsammans med ett universitet eller högskola och ibland med internationella kontakter.

Systematiskt kvalitetsarbete med fokus på analys och kunskap på alla nivåer

Ett återkommande tema för intervjuerna är betydelsen av ett välutvecklat systematiskt kvalitetsarbete där utgångspunkten för samtalet om skolan är skolans resultat och de analyser som har gjorts på olika nivåer i organisationen. Flertalet skolchefer beskriver att de har system för att presentera och visualisera skolornas resultat och tydliga arbetsgångar för hur analys och uppföljning går till på olika nivåer i styrkedjan. Flera skolchefer som representerar olika huvudmän beskriver hur de bryter ned skolans resultat på flera olika nivåer och skapar egna resultatblad och skolblad som skolorna kan använda i sitt analysarbete. Man menar att tydliga och lättillgängliga fakta och data underlättar ett analysarbete med fokus på möjliga åtgärder snarare än tidskrävande diskussioner om hur mycket resurser olika skolor har till sitt förflögande.

I samtalen framkommer också att kvalitetsarbetet utgör grunden för samspelet mellan olika aktörer i styrkedjan hos flera huvudmän. En skolchef konkretiserar detta genom att beskriva att den politiska ledningen är väl informerad om vad som sker i organisationen och att styrningen sker genom uppföljning. En annan skolchef berättar att tydligheten och strukturen i det systematiska kvalitetsarbetet har inneburit att den politiska nämnden inte längre ställer frågor om detaljer utan inväntar förvaltningsledningens analys och förslag på strategier för att förbättra och åtgärda de brister som identifierats.

Ett systematiskt kvalitetsarbete som inriktas på stöd och lösningar

Flera av de intervjuade rektorerna beskriver att de har varit delaktiga i att bygga upp huvudmannens organisation och system för systematiskt kvalitetsarbete och att organisationen därigenom anpassats efter skolornas behov. Delaktigheten i det systematiska kvalitetsarbetet lyfts på flera håll som en framgångsfaktor.

Flera skolchefer beskriver också hur de arbetar tillsammans inom huvudmannens organisation för att lösa de problem och brister som framkommer i analysen och att detta arbetet är ett gemensamt ansvar för hela organisationen och inte bara för den skola där bristerna finns. Intervjuerna visar att det ofta finns centrala stödfunktioner som kan stödja rektorerna i det systematiska kvalitetsarbetet och i arbetet med att åtgärda de identifierade bristerna. Vikten av att skapa och bygga upp analysstöd på huvudmannanivå lyfts fram i flera samtal.

Något som återkommer i flera samtal är vikten av en strategisk ekonomisk styrning. Flera skolchefer betonar vikten av att fördela resurser utifrån verksamheternas behov, både utifrån skolornas identifierade behov men också utifrån t.ex. socioekonomiska förutsättningar. Någon skolhuvudman har valt att komplettera den ekonomiska fördelningen utifrån socioekonomi med större lönepott, högre ingångslöner och fler förstelärare till skolor med större utmaningar. Ambitionen är att det med hjälp av dessa instrument ska gå lättare att både attrahera och behålla rektorer och lärare på de aktuella skolorna. Flera beskriver en mer kraftfull ekonomisk styrning

2018-05-31
Dnr 2018:301
12 (20)

som ett utvecklingsområde medan några konkret kan beskriva en modell för hur arbetet går till.

Exempel på satsningar för att stärka och tydliggöra ansvarstagande och befogenheter

Stöd till rektorerna är centralt

Flera skolchefer betonar i samtalen att det är rektor som äger sin inre organisation samtidigt som man uttrycker höga förväntningar på rektorerna. De allra flesta av de intervjuade skolcheferna betonar vikten av att skapa förutsättningar för rektorerna att ta det ansvar som åläggs dem i skolans styrdokument. Det kan handla om att tillhandahålla centralt anställda stödfunktioner så som ekonomistöd eller stöd i personalfrågor. Flera skolchefer beskriver också att det finns stödfunktioner anställda på skolorna som avlastar rektorerna. Det kan handla om enhetschefer eller administrativa chefer som ansvar för frågor som lokaler, säkerhet och ekonomi med syfte att skapa bättre förutsättningar för rektorer att fokusera på det pedagogiska ledarskapet. En representant för en huvudman beskriver hur de arbetar med ett funktionellt delat ledarskap. Det innebär att rektor tillsammans med en enhetschef bildar ett ledningsteam där det är enhetschefen som ansvarar för det kommunala uppdraget.

Centrala stödfunktioner och lokala behov

Ett antal huvudmän i kartläggningen, framförallt större kommunala och enskilda huvudmän, har byggt upp centrala stödfunktioner. Det kan handla om en kvalitetsavdelning som leds av en kvalitetschef eller strategitjänster som stödjer skolorna i det systematiska kvalitetsarbetet. Flera tjänstemän hos olika huvudmän beskriver också att de har en central utvecklingsorganisation där vetenskap och beprövad erfarenhet utgör grunden för arbetet och där det finns olika former av specialistkompetens som kan stödja huvudmannens skolor. Utvecklingsorganisationen erbjuder stöd, till exempel genom att observatörer gör kvalitetsbesök i undervisningen för att identifiera starka sidor och förbättringsområden som sedan återkopplas till lärare och rektorer. Det kan också ske genom att den centrala utvecklingsorganisationen bidrar med konkreta skolförbättringsinsatser utifrån de behov som finns på skolorna till exempel genom att utbilda och handleda organisationens förstelärare eller genom att anordna forskningscirkelklar eller andra former av kollegialt lärande. I flera samtal lyfts vikten av att ha en genomtänkt strategi för stödfunktioner.

Huvudmannens styrning och stöd

I kartläggningen beskriver de intervjuade rektorerna att deras arbete är utmanande. Det är tydligt att rektor är i behov av stöd från skolchef och huvudman för att lyckas med sitt uppdrag. Hos de huvudmän Skolverket intervjuat har medvetenheten om detta varit hög och man har lyft fram vidtagna åtgärder på olika nivåer för att stödja rektor i sitt uppdrag. En skolchef berättar att det är viktigt att skapa tillit till och ge rektor ansvar för de frågor som rektor ska ha ansvar för. Det innebär bland annat att rektor helt och hållet ansvarar för sin inre organisation med mandat att lösa de problem som uppstår där. Ett sätt att förtydliga uppdraget kan vara genom delegation och kravställning på rektor. En rektor beskriver hur viktigt det är att få leda tillsammans med och att få stöd i utvecklingsområden från

huvudman. Att förvaltningen/staben finns nära och att rektorerna görs delaktiga i analysarbetet bidrar till att man som rektor känner sig som ägare av skolans utveckling. Det ger också en signal om att rektor är viktig.

Exempel på satsningar för att säkerställa rätt kunskap och kompetens

Förankring i forskning samt kompetensutveckling

Majoriteten av de representanter för huvudmän som intervjuats beskriver en stark förankring i forskning. De beskriver hur de samarbetar med närliggande lärosäten eller andra universitet och högskolor i landet men också med vissa internationella kontakter. Några huvudmän har även inrättat egna utvecklingsavdelningar där man anställt doktorander vars forskning utgår från den lokala verksamheten. Andra har utvecklingsledare anställda för att leda utvecklings- och förbättringsprocesser genom bland annat forskningscirklar. En tjänsteman berättar att nämnden uttryckt önskemål om att inrätta en egen skolkommision för att få fördjupad kunskap inom olika områden. För att göra nämnden delaktig i arbetet berättar en skolchef att man över tid samarbetat med ett närliggande lärosäte som har bidragit med utbildning för att hålla nämndledamöter uppdaterade på forskning och juridik på skolområdet. Vid dessa utbildningstillfällen medverkar även alla verksamhetschefer.

Det råder en samstämmighet bland de intervjupersoner som var verksamma i en politiskt styrd organisation om att en kunnig och välinformerad nämnd skapar goda förutsättningar för arbetet i övriga led i styrkedjan. Vägen dit beskrivs som snarig med anledning av bland annat bristande kontinuitet bland ledamöter i nämnden. Gemensamma utbildningsdagar, bra analyser av skolornas måluppfyllelse som underlag för beslut och goda relationer beskrivs som viktiga.

Kollegialt lärande med grund i det systematiska kvalitetsarbetet

Flera rektorer och skolchefer lyfter fram att den kompetensutveckling man genomfört bidragit till förståelse, gemenskap och utveckling. Kompetensutveckling lyfts fram som en central del i arbetet. I några fall framkommer det att skolchefen har bestämt riktning för kompetensutvecklingsdagar men att det finns viss frihet för rektor att anpassa lokalt utifrån mål och resultat. Flera skolchefer poängterar vikten av att kompetensutvecklingen är en del av det systematiska kvalitetsarbetet och kopplas till mål och resultat.

Något som återkommer i flera av samtalen är betydelsen av lärarnas medverkan i kunskapslyft av olika slag. En skolchef menar att deltagandet i de olika lyften har gjort en väsentlig skillnad för det kollegiala lärandet. Att få till stånd ett bra klimat för kollegialt lärande beskrivs som viktigt. Fysisk närhet till varandra, regelbundna träffar och delaktighet lyfts fram som viktiga aspekter i arbetet med kollegialt lärande. Vid några intervjuer poängterade intervjupersonen vikten av kollegialt lärande på alla nivåer samt att samtal om resultat och skapande av transparens främjar kollegialt lärande.

Hög behörighet och strategiskt användande av förstelärare

De flesta skolchefer som intervjuats beskriver att de har hög grad av behörighet bland personalen. Det framkommer att det har skett ett aktivt och strategiskt arbete

2018-05-31
Dnr 2018:301
14 (20)

för att locka till sig utbildade lärare och förskollärare genom att erbjuda goda arbetsvillkor och kompetensutveckling. De huvudmän som ligger nära ett lärosäte som ger lärar- eller förskollärarytbildning beskriver samverkan med det lokala lärosätet som viktig för att locka till sig lärare. En representant för en huvudman beskrev att arbetet med att höja statusen för förskollärare i kommunen har resulterat i ett stort intresse för arbetet. En skolchef berättar att man höjt kunskapsresultaten de senaste sju åren och kopplar samman det med en medveten strategi vad gäller lärarresurser som lett till att man uppnått nästan 100 procent ämnesbehörighet.

Ett antal huvudmän i kartläggningen har även använt förstelärare strategiskt för utvecklingsarbete både på den egna skolan men också på andra skolor i organisationen. Flera skolchefer beskriver tydligt förstelärarens roll i utvecklingsorganisationen. Förstelärare har då fått ett utökat uppdrag där de ansvarar för och förväntas leda sina kollegor i utvecklingsarbetet. Några rektorer berättar hur de lagt upp det arbetet genom att bland annat delegera ansvaret att leda konferenser eller viss kompetensutveckling till förstelärare.

Exempel på satsningar för att främja och utveckla kommunikation, dialog och tillit

Stark tillit mellan olika nivåer

I samtalen beskriver flera skolchefer hur de arbetat med insatser som stärker tilliten mellan olika nivåer. Ett exempel handlar om hur den politiska nämnden har initierat ett projekt där stadens skolor besöks av observatörer, förstelärare på andra skolor i kommunen, som lyfter goda exempel på bra undervisning och återkopplar detta till lärare, arbetslag och rektorer. Huvudmannen beskriver det som en modell för att undersöka kvaliteten på skolorna och lyfta fram allt det positiva som sker, inom ramen för idén om tillitsbaserad styrning. Att använda förstelärarna som en resurs i det arbetet beskrivs som viktigt för legitimiteten för insatsen.

Några andra skolchefer berättar hur de arbetat aktivt med att skapa förståelse mellan olika skolformer inom organisationen i syfte att skapa förutsättningar för gott samarbete, kollegialt lärande, likvärdighet och därmed bättre förutsättningar för eleverna att lyckas i skolan. Vikten av likvärdighet framförs i ett samtal som ett exempel på vad man gjort för att komma en bit på väg. Hos denna huvudman har man höjt löneläget för förskollärare i organisationen och arbetar för att nå samma nivå som lärare på grundskolan och gymnasiet. Ett annat argument för den insatsen är också att höja statusen för yrket och påvisa hur viktig förskolan är för barnens fortsatta lärande.

Samspel och dialog i styrkedjan

Flera av intervjupersonerna anser att de har god kommunikation med nämnden och nämndordföranden eller styrelsen för de enskilda huvudmännen och pekar på vikten av det. En skolchef i en kommunal organisation berättar att relationen mellan nämnd och förvaltning är god och bygger på en ömsesidig respekt för den kunskap och kompetens som båda parter besitter. Förvaltningen kan genom att använda analyserna från det systematiska kvalitetsarbete ofta få gehör för de

prioriteringar som förvaltningen föreslår. Förvaltningen ansvarar för att ge tydlig återkoppling till nämnden. För att nämnden ska kunna fatta bra beslut som hjälper barn och elever att lyckas i skolan är det viktigt att de får ett bra underlag beskriver en skolchef. Hos flera av de kommunala huvudmännen i kartläggningen framkommer att det hos nämnden i deras kommun finns djup kunskap och tillit till professionen och förståelse för vad som är det politiska uppdraget och vad som är verksamhetsuppdraget. Likaså beskriver en rektor att det, även utöver gemensamma träffar och kompetensutvecklingsinsatser alltid är nära till förvaltningen, trots organisationens storlek.

De representanter för enskilda huvudmän som intervjuats beskriver att deras kommunikationsvägar är snabba och tydliga och att det finns en närhet till staben och deras stöd. I vissa fall beror det på att det är få personer i organisationen med fysisk närhet till varandra men också för att man skapat en tydlig struktur i hur man kommunicerar i organisationen.

Flera intervjupersoner menar att engagemang skapas när man arbetar tillsammans mot samma mål. För att kunna göra det behövs en tydlig vision och hårt arbete med värdegrund och tillit. Det krävs också en bra struktur och kontinuitet i arbetet för att personalen ska känna delaktighet. Flera intervjupersoner berättar vidare att man i organisationen arbetat med att skapa en god mötesstruktur. Det är viktigt att det framgår vad möten ska syfta till, vad som förväntas av deltagarna och att innehållet deklarerar i förväg.

Avslutande diskussion och sammanfattning av iakttagelser

I avsnittet nedan beskriver vi de mönster som uppmärksammats och övergripande iakttagelser som gjorts i samband med kartläggningen.

1. Gemensam förståelse och överenskommelse om vad som är viktigt

Flera av de skolchefer som Skolverket har intervjuat och samtalat med beskriver att de har utarbetat en tydlig pedagogisk helhetsidé som mer eller mindre genomsyrar verksamheten och som det finns en överenskommelse om mellan olika nivåer i styrkedjan. Skolcheferna hos dessa huvudmän, såväl hos enskilda som kommunala, lyfter vikten av att våga prioritera och göra upp med gamla föreställningar och arbetssätt om de inte ger resultat. Även vikten av att utveckla en gemensam begrepps-förståelse och ett gemensamt språk inom organisationen lyfts fram som viktigt. Det finns ofta en vision, mål och indikatorer, uttalade strategier för att nå målen samt en stödapparat som arbetar med att alla nivåer i den lokala styrkedjan ska få så bra förutsättningar som möjligt. Hos de huvudmän i kartläggningen som beskriver detta som framgångsfaktorer har arbetet pågått under en längre tid utan att man har bytt riktning, trots motgångar på vägen. Flera skolchefer i kartläggningen pekar ut en tydlig riktning med höga förväntningar på resultat och en tydligt beskriven plan för att nå dit.

2018-05-31
Dnr 2018:301
16 (20)

2. Samspelet mellan skolchef och den politiska ledningen eller styrelsen – förutsättningar för ett gemensamt ansvarstagande

Kartläggningen visar att flera av de huvudmän som Skolverket har samtalat med har en aktiv och drivande skolchef med djup och bred erfarenhet och en aktiv och drivande nämnsordförande/alternativt styrelseordförande eller ägare. Det framgår att det finns tydliga och uttalade roller för alla nivåer i styrkedjan som verkar kända och accepterade. Flera skolchefer beskriver att tydligheten och ramarna skapar förutsättningar för att arbeta tillitsbaserat.

Där det verkar finnas en tillit mellan skolchef och politiker/styrelsen sägs den i flera samtal ha uppkommit genom att huvudmannen har byggt upp ett väl fungerande systematiskt kvalitetsarbete och ett system för hur man hanterar brister, där analysen av skolornas resultat är central i samtalet mellan olika nivåer i skolans lokala styrkedja. Dialogen om skolan hos dessa huvudmän utgår hela tiden från kärnuppdraget och man har lagt stor vikt vid att skapa en gemensam förståelse för uppdraget. Flera kommunala huvudmän beskriver att de har arbetat aktivt, med hjälp av universitet och högskolor, för att skapa denna förståelse hos nämndens ledamöter. Flera skolchefsrepresentanter lyfter fram att de politiska representanterna eller medlemmarna i styrelsen för de enskilda huvudmännen är kunniga och insatta. I flera samtal, både med enskilda huvudmän och kommunala huvudmän, lyfts att kontinuitet och stabilitet hos nämnden eller styrelsen är en viktig faktor för att bygga kunskap och förtroende.

Det systematiska kvalitetsarbetet, så som det är beskrivet hos flera huvudmän i kartläggningen, verkar innebära att politiken/styrelsen eller ägaren är välunderrättad och kunnig och därmed kan ställa relevanta frågor samt besluta om ett antal strategiska mål snarare än många operativa och kortsiktiga mål. I detta arbete verkar skolcheferna tillsammans med sin ledningsgrupp ha haft en viktig betydelse för den tillit som beskrivs.

3. Samspelet mellan skolchef och rektorer – förutsättningar för ett gemensamt ansvarstagande

Det framkommer tydligt hos flera huvudmän att skolchefer eller andra ledande tjänstemän eller motsvarande aktivt leder rektorerna som ett kollektiv i arbetet med att utveckla det pedagogiska ledarskapet och i arbetet med att bygga upp en hållbar organisation på skolorna. Flera representanter för huvudmän beskriver hur de under en längre period har arbetat, med utgångspunkt i ett kollegialt lärande, för att stärka rektorsprofessionen. De kan också beskriva resultat exempelvis genom en minskad omsättning på rektorer. Det uttrycks höga förväntningar på rektorerna men med en tydlig idé om stöd. Hos de allra flesta huvudmännen i kartläggningen finns det flera chefer på förvaltningsledningsnivå eller stabsnivå utifrån idén om ett nära ledarskap till rektorerna.

4. Systematiskt kvalitetsarbete som en gemensam tankemodell och förhållningssätt till verksamheten

I samtalen framstår det systematiska kvalitetsarbetet som centralt för tilliten mellan såväl den politiska ledningen och förvaltningsledningen respektive styrelsen/ägaren och skolchefen som för tilliten mellan förvaltningsledningen/staben och rektorerna samt mellan rektorerna och lärarna. I den tydliga struktur som råder hos flera av de intervjuade huvudmännen verkar det också finnas ett stort friutrymme för rektorer och lärare så länge man arbetar i enlighet med den struktur som är överenskommen. Flera skolchefer, såväl i enskilda som i kommunala organisationer, återkommer i samtalen till att beslut ska fattas så nära verksamheten som möjligt och att det är det systematiska kvalitetsarbetet som är grunden för kreativiteten, tilliten till professionen och ansvarstagandet.

5. Ordning och reda på resultat, strukturer och processer – ett tydligt systemtänk

Flera huvudmän har välutvecklade system för att presentera och visualisera data, tydliga strukturer för analys och åtgärder och ett gemensamt ansvarstagande vid avvikelser. I samtalen framhålls ofta, från både rektorer och högre tjänstemän hos såväl enskilda som kommunala huvudmän, vikten av att det finns ett tydligt ramverk för aktörerna i organisationen att förhålla sig till och tydliga mål, tydlig roll- och ansvarsfördelning, tydliga förväntningar samt tydligt beskrivna och förankrade infrastrukturer och processer. Systemet både styr och stödjer som en skolchef uttrycker det och möjliggör förändring initierad både uppifrån och nerifrån i styrkedjan. I flera samtal beskrivs en genomtänkt organisation där både formen för organisationen och innehållet i organisationen har stöd i vetenskap och beprövad erfarenhet. Hos dessa huvudmän betonas vikten av att arbeta med både systemförändringar och förändringar på operativ nivå för att hela tiden anpassa organisationen och innehållet så att det stödjer verksamheternas behov.

6. Genomtänkta strategier för stödfunktioner, resursfördelning och kompetensförsörjning

Hos flera intervjuade huvudmän, både kommunala och enskilda, finns det en genomtänkt strategi för stödfunktioner. Det kan handla om stöd i det systematiska kvalitetsarbetet, stöd för att skapa förutsättningar för rektor i det pedagogiska ledarskapet eller stöd för att bedriva skolutveckling på vetenskaplig grund. Flera huvudmän, såväl enskilda som kommunala, genomför satsningar som syftar till att renodla rektorernas uppdrag så som det beskrivs i skolans styrdokument. Några representanter för andra huvudmän beskriver att de har planer på att utforma ett liknande stöd. De huvudmän där tjänstemän eller motsvarande beskriver att de har ett välfungerande systematiskt kvalitetsarbete verkar det också finnas genomtänkta strategier för hur de fördelar resurser efter behov och för hur de strategiskt arbetar för att säkerställa att rätt kompetenser finns i organisationen genom ett systematiskt arbete med att utveckla kvaliteten.

7. Satsningar på kunskap och kompetens – nätverk och skolutveckling på vetenskaplig grund

Hos de flesta av huvudmännen i kartläggningen beskrivs en stark förankring i vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Det sker en regelbunden samverkan

2018-05-31
Dnr 2018:301
18 (20)

med universitet och högskolor och insatserna riktar sig ofta till både lärare, rektorer och den högsta tjänstemannaledningen/staben. Flera av huvudmännen har egna doktorander eller vetenskapliga ledare anställda som undersöker t.ex. skolutvecklingens effekter i den egna verksamheten och som kan stödja rektorer och lärare i utvecklingsarbetet. I något fall där huvudmannens storlek begränsar sker samverkan istället med ett regionalt utvecklingscentrum. Ett återkommande tema i samtalen (men inte i alla) är att förstelärarna ofta används strategiskt och medvetet. Det betonas också i samtalen att skolutvecklingsarbetet och den kompetensutveckling som sker måste ha en stark koppling till skolornas och huvudmannens systematiska kvalitetsarbete och mål och resultat. Flera skolchefer berättar hur de själva och andra funktioner i organisationen, deltar i olika nätverk till exempel med andra skolchefer eller andra huvudmän och att de genom det får tillgång till ny kompetens och stöd i uppdraget.

8. Dialogen om uppdraget är central

Kartläggningen visar att dialogen mellan olika nivåer i styrkedjan är återkommande och strukturerad hos ett flertal huvudmän. Det kan handla om att det finns strukturer för kollegialt lärande där lärare ges möjlighet att utveckla sin undervisning tillsammans med andra. Det framkommer i samtalen att dessa dialoger måste ha ett tydligt syfte och ske i ett sammanhang och ledas under strukturerade former. Vidare har många huvudmän resultatdialoger där rektorer, skolchefer och politiker möts för att samtala om de analyser som har gjorts inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet. Liknande resultatdialoger beskrivs även hos de enskilda huvudmännen. Ett återkommande tema från flera huvudmän är vikten av att utveckla ett gemensamt språk och en gemensam begreppsförståelse. Alla i organisationen måste ha samma förståelse för vad som är kvalitet i undervisningen eller i ledarskapet och att huvudmannen har ett ansvar för att säkerställa det.

9. Höga förväntningar och tillit till professionen

Flera huvudmän i kartläggningen strävar efter att praktisera en tillitsbaserad styrning och man lyfter fram den kompetens, kunskap och de erfarenheter som finns hos förskollärare, lärare och rektorer. Flera skolchefer beskriver att hierarkiska styrmodeller inte fungerar och att man måste gå från en lydnadskultur till en ansvarskultur. Gemensamt för de huvudmännen är beskrivningar av tydliga spelregler, högt ställda förväntningar och en delad bild av vad som är viktigt. Tydlig styrning med fokus på struktur och ramar i kombination med starkt fokus på dialog mellan olika nivåer och en väl utbyggd stödapparat verkar skapa förutsättningar för att arbeta tillitsbaserat.

10. Genomtänkta delar skapar helhet

Huvudmännen i kartläggningen lyfter inte fram enskilda företeelser eller aktiviteter utan kan beskriva en helhet och en organisation med ett tydligt syfte, att utveckla undervisningens kvalitet. Hos flera av huvudmännen verkar det inte bara vara en beskrivning utan en realitet där skolchefens ledarskap tycks ha varit viktigt. Hos

några huvudmän i kartläggningen beskrivs det mer som ambitioner eller en strävan men att arbetet pågår.

Skolverkets arbete med kartläggningen

Skolverket har genomfört intervjuer hos tio utvalda huvudmän kring frågor som rör huvudmannens styrning. De utvalda huvudmännen har genom olika insatser och aktiviteter arbetat aktivt med att utveckla styrningen av skolan. Skolverket har i kartläggningen intervjuat både små, medelstora och stora kommunala och enskilda huvudmän.

Urval och metod

Sammanlagt har ett tjugotal intervjuer genomförts där runt femtio personer har deltagit. Intervjuerna har genomförts både i grupp och enskilt. Intervjuerna har främst riktat sig till skolchefer eller motsvarande samt rektorer. Även andra ledande tjänstemän såsom områdeschefer eller kvalitetschefer har deltagit vid vissa av intervjuerna. Skolhuvudmännen valdes ut bland en större grupp som rekommenderades av Sveriges kommuner och landsting (SKL) och Friskolornas riksförbund. Det urval som slutligen gjordes baserades på: huvudmannatyp, huvudmannens storlek, SKL:s kommungruppsindelning, geografiskt läge, Skolinspektionens tillsyn och resultatutvecklingen de senaste tre åren. Syftet var bland annat att fånga en variation av huvudmän. Skolverket har även, som en del av kartläggningen, samtalat med ett tiotal andra huvudmän om deras arbete med att utveckla styrningen. Dessa kontakter har bland annat skett genom att huvudmän har bjudits in till Skolverket för att delta i en hearing på temat huvudmannens styrning samt genom samtal med representanter för huvudmän i Skolverkets kommunala referensgrupp.

Arbetet har bedrivits genom semi-strukturerade intervjuer med fokus på att identifiera exempel på hur några skolhuvudmän har arbetat för att stärka det pedagogiska ledarskapet, utvecklat det systematiska kvalitetsarbetet samt utvecklat den lokala skolorganisationen.

Avgränsningar

Förskolans, skolans och vuxenutbildningens huvudmän kan ha olika förutsättningar. De flesta enskilda huvudmän, men också ett mindre antal kommunala, har ansvar för en skola medan andra har åtskilliga förskolor och skolor och många tusen elever att ansvara för. Vuxenutbildningens olika organisationsformer, som beskrivs i inledningen till denna promemoria, är ett annat exempel på dessa olika förutsättningar. I detta arbete har Skolverket inte kunnat hantera den komplexiteten utan har fått begränsa sig till att identifiera exempel som är mer eller mindre applicerbara beroende på likheter och skillnader.

Skolverket har i arbetet med denna promemoria inte riktat sig till den formella huvudmannen i form av kommunfullmäktige med skolnämnd eller styrelsen för enskilda huvudmän utan valt att rikta in sig på professionens ansvar. Urvalet består av huvudmän som har arbetat aktivt med att utveckla sin styrning eller som själva

PM Huvudmannens styrning

Skolverket

2018-05-31
Dnr 2018:301
20 (20)

bedömer att de har en ändamålsenlig styrning. Varken kartläggningen eller denna PM avser därmed att ge en uttömmande bild av vad som sker i Sverige relaterat till huvudmannens styrning av skolan. Det ges inte heller någon uttömmande bild av de deltagande huvudmännens arbete för att utveckla styrningen.