



## **Oberoende utredning av förvaltningsorganisation (UF/2019:115)**

### **Förslag till beslut**

1. Utbildningsnämnden godkänner rapporten.
2. Utbildningsnämnden ger förvaltningen i uppdrag att vidta åtgärder i enlighet med de rekommendationer som inte redan har omhändertagits.
3. Åtgärderna återrapporteras till utbildningsnämnden i december 2019.

### **Sammanfattning**

Hösten 2016 genomförde Skolinspektionen regelbunden tillsyn i Botkyrka kommun. I tillsynen framkom brister på flera av kommunens grundskolor. Den 9 januari 2019 beslutade Skolinspektionen om statliga åtgärder för rättelse på en av kommunens grundskolor, Storvretskolan. Mot bakgrund av det beslutade utbildningsnämnden den 12 mars 2019 att initiera en oberoende utredning. Utredningen skulle bland annat undersöka hur detta kunnat ske och vad som krävs för att säkerställa att det inte sker igen.

Den oberoende utredningen visar att det funnits brister i styrkedjan. I rapporten ges ett antal rekommendationer för hur huvudmannen kan komma till rätta med dessa brister. Den huvudsakliga rekommendationen är nämnden ska kräva tydligare redovisningar av förvaltningens arbete och ett tydligt ansvarstagande från ledande tjänstemän på olika nivåer. Huvudmannens tjänsteorganisation med kommundirektör och den nya utbildningsdirektören bör också etablera ett tätare samarbete och en tydligare inriktning mot att uppfylla de nationella målen för skolan. Vidare behöver den nya utbildningsdirektören arbeta närmare sina olika funktioner inom förvaltningen och tydliggöra styrkedjan. I rapporten ges ytterligare rekommendationer avseende sådana förstärkningar av styrkedjan.

Sedan Skolinspektionens beslut gällande Storvretskolan har huvudmannen parallellt med den pågående oberoende utredningen vidtagit åtgärder. De vidtagna åtgärderna överensstämmer i stor utsträckning med de rekommendation-

er som ges i rapporten. Exempelvis har nämnden krävt tydligare redovisningar från förvaltningen. Dessutom har aktiva insatser vidtagits för att knyta ihop styrkedjan, bland annat har rutiner för ett ökat informationsflöde från tf. utbildningsdirektör gentemot ordförande och kommundirektör upprättats. Insatserna kommer att fortsätta även när ny utbildningsdirektör är på plats.

Förvaltningens ledningsgrupp får löpande handledning inom ramen för Samverkan för bästa skola, ett samarbete med Stockholms Universitet och Skolverket. Handledningen syftar till att ge ledningsgruppen samsyn i viktiga frågor och att därigenom stärka styrkedjan.

För att komma till rätta med de identifierade bristerna i styrkedjan får förvaltningen i uppdrag att vidta åtgärder i enlighet med de rekommendationerna som inte redan har omhändertagits.

**Utredning avseende styrning och ledning  
av skolorna i Botkyrka kommun  
med anledning av kritik från  
Skolinspektionen**

Olof Johansson & Lars Svedberg

2019-09-15

# Innehåll

UTREDNINGENS BAKGRUND, FRÅGESTÄLLNINGAR OCH DISPOSITION .....	3
RÄTTSLIG REGLERING AVSEENDE SKOLINSPEKTIONENS UPPDRAG .....	4
BESLUT OM STATLIGA ÅTGÄRDER FÖR RÄTTELSE .....	4
KOMMUNENS STYRKEDJA I RELATION TILL DE AV SKOLINSPEKTIONEN REDOVISADE BRISTERNA.....	5
HUVUDMANNENS HANTERING AV SKOLINSPEKTIONENS KRITIK.....	5
PLANERAD OCH AVBRUTEN UTVECKLINGSINSATS – SAMVERKAN BÄSTA SKOLA (SBS) .....	8
INTERVJUER.....	8
REKOMMENDATIONER .....	11
TACK.....	14
REFERENSER .....	14
BILAGA 1.....	16
BILAGA 2.....	21

## Utredningens bakgrund, frågeställningar och disposition

Denna rapport utgör en analys av den process som föranletts av de anmärkningar som Skolinspektionen (SI) riktat gentemot Botkyrka kommun som huvudman och då främst Storstvretskolan men även andra skolor som fått kritik som mynnat ut i vitesförelägganden. Utredningen tar sin utgångspunkt i de frågor som har fastställts av Utbildningsnämnden 2019-03-12.

Huvudfrågan är:

*Hur kan man säkerställa att styrkedjan håller ihop från nämnd till verksamhet i framtida arbete?*

Med underfrågorna:

- 1) Varför lyckades inte huvudmannen rätta till bristerna på skolan?
- 2) Varför fick huvudmannen/nämnden bristfälliga och i vissa fall felaktiga lägesrapporter?
- 3) Hur kan huvudmannen/nämnden säkerställa att styrkedjan håller ihop från huvudman/nämnd till den lokala verksamheten i framtida arbete?
- 4) Huvudmannens/nämndens nuvarande förslag på åtgärder, dvs förvaltningens befintliga åtgärdspaket granskas i styrkedjetermer.

Frågorna ovan är rimliga att ställa eftersom SI (Skolinspektionen) 2019-01-09 beslutat om statliga åtgärder för rättelse efter uppföljning på Storstvretskolan belägen i Botkyrka kommun.

Det som gjorts i denna utredning kan sammanfattas i följande punkter som beskriver utredningens tillvägagångssätt:

- Dokumentstudier av handläggningsordningen baserade på dokument i detta ärende från hösten 2016 då SI inledde sitt arbete fram t.o.m. våren 2019 och hur dessa dokument diarieförts i Botkyrka kommun. Även nämndens protokoll med de underlag som funnits i ärendet under motsvarande tid har studerats.
- Av intresse har också varit ev. uppdrag som förvaltningen givit förvaltningstjänstemän och/eller rektor vid Storstvretskolan med anledning av Skolinspektionens olika skrivelser från 2016 och tom våren 2019.
- Efter dessa dokumentstudier har intervjuer med förtroendevalda och tjänstemän på olika nivåer genomförts. Vid dessa intervjuer har det ovan nämnda material utgjort ett centralt underlag för att formulera frågeställningar.

Rapporten inleds med en kort redovisning av SI:s huvudsakliga kritik. De anmärkningar som framkommit analyseras i ett styrkedjeperspektiv som också kommer att användas i tolkningen av intervjuerna. Nästa avsnitt behandlar respondenternas utsagor i samband med intervjuerna. Därefter följer vår huvudsakliga analys av huvudfrågan och underfrågorna i uppdraget.

Rapporten avslutas med ett avsnitt som tar upp våra rekommendationer för att säkerställa att styrkedjan håller ihop från nämnd till verksamhet i framtida arbete. Ambitionen är således inte att föreslå lösningar på de av SI identifierade specifika problemområdena på en skolnivå. I avsnittet med rekommendationer besvaras utbildningsnämndens frågeställningar i löpande text, men även i tidigare avsnitt berörs dessa.

Vi vill påminna om att vårt uppdrag är att identifiera brister hos huvudmannen utifrån Skolinspektionens kritik, vilket innebär att allt det goda arbete som sker i Botkyrkas skolorganisation inte har uppmärksammats.

### **Rättslig reglering avseende Skolinspektionens uppdrag**

Enligt 26 kap. 17 § skollagen får Skolinspektionen när det gäller en verksamhet som bedrivs av en kommun besluta att staten på kommunens bekostnad ska vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse om kommunen inte har följt ett föreläggande enligt 26 kap. 10 § skollagen och missförhållandet är allvarligt.

Av förarbetena framgår att statliga åtgärder för rättelse ska kunna aktualiseras när ett vitesföreläggande inte följts och missförhållandet är allvarligt. Vidare framgår att det är viktigt att insatserna som vidtas inom ramen för statliga åtgärder för rättelse är adekvata och tillräckligt kraftfulla för att komma tillrätta med de brister som föranlett ingripandet. Det framgår också att åtgärderna ska vidtas på kommunens bekostnad eftersom kommunen inte ska kunna förlägga kostnaderna för sina författningsreglerade skyldigheter på staten. (Prop. 2017/18:182 s. 44 ff.)

### **Beslut om statliga åtgärder för rättelse**

Skolinspektionen beslutar (2019-01-09)<sup>1</sup> att vidta åtgärder för att åstadkomma rättelse på Storstretskolan inom områdena särskilt stöd, värdegrundarbete, trygghet och studiero och inom det övergripande området undervisning. De statliga åtgärderna vidtas på Botkyrka kommuns bekostnad.

Skolinspektionen kommer att utse två särskilda rådgivare. Rådgivarna tjänstgör som längst åtta månader på heltid på Storstretskolan i Botkyrka kommun och representerar Skolinspektionen. Deras uppdrag är att vidta specifika åtgärder som

---

<sup>1</sup> Dnr 43-2016:4984

syftar till att bristerna avhjälpas. (Ett exempel på närmare beskrivning av Skolinspektionens bedömning – se bilaga 1).

Skolinspektionen bedömer dock att Botkyrka kommun har avhjälpit bristerna i elevinflytande och elevhälsans förebyggande- och hälsofrämjande arbete och avslutar tillsynen i dessa delar.

### **Kommunens styrkedja i relation till de av Skolinspektionen redovisade bristerna**

SI:s rapport visar på klara brister i huvudmannens uppföljningsansvar gentemot Storstorskolan. Denna slutsats baseras på att upprepade anmärkningar från myndigheten inte åtgärdats under de tre år som SI granskat skolan. Oförmågan att styra förbättringsarbetet och utvecklingen vid Storstorskolan har lett till dagens situation med statliga utvecklingsinsatser vid skolan som belastar den kommunala ekonomin.

SI tillskriver huvudmannen allt ansvar för bristerna. I praktiken betyder detta att huvudmannen inte har en ändamålsenlig och väl fungerande organisation för styrning och kontroll som klarar att se till att de författningskrav som ställs på skolan som organisation uppfylls eller som i detta fall kan åtgärdas. Att organisationen under huvudmannen/fullmäktige inte har en organisation där ansvar och kontroll inte kan utkrävas är problematiskt. Det är nämligen flera led av tjänstemän med direkt eller indirekt ansvar för skolan som fallerat i både styrning av, uppföljning och kontroll av verksamheten, dvs kedjan från kommunchefen via skoldirektören och grundskolechefen till den enskilda skolan med rektorer och lärare.

### **Huvudmannens hantering av Skolinspektionens kritik**

Huvudmannen är ytterst ansvarig för genomförandet av utbildningen och den som ska se till att det finns förutsättningar att bedriva ett kvalitetsarbete i förbättringssyfte som säkerställer kvalitet och likvärdighet. Huvudmannen ska vidare klargöra vilka mål, krav och riktlinjer som ska följas upp och utvärderas samt ansvarsfördelningen mellan huvudmannen och enheterna när det gäller uppföljningen och det därpå följande förbättringsarbetet. Huvudmannens systematiska kvalitetsarbete innebär att kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen. Det sker lämpligen genom en tillitsfull och fördjupad dialog på alla nivåer i styrkedjan.

Härvidlag är det centralt att se till att såväl det systematiska kvalitetsarbetet på huvudmannanivå som skolenheternas eget kvalitetsarbete genomförs i enlighet med skollag, läroplan och andra författningar samt förbättringar vidtas där brister

uppdagats. Systematiskt kvalitetsutvecklingsarbete är en framgångsfaktor för kunskapsresultat och värdegrundsresultat.

Det framgår av våra intervjuer att ovanstående beskrivning inte överensstämmer med förhållandena i Botkyrka. Huvudmannen har inte genomfört tillräckligt noggranna uppföljningar och granskningar av förvaltningens och skolenheternas arbete. SI:s kritik (och vitesförelägganden) med anledning av allvarliga brister på flera skolor verkar inte ha hörtsammats och tagits på tillräckligt stort allvar. Det systematiska kvalitetsarbetet på såväl huvudmannanivå som på skolnivå har i viktiga avseenden varit bristfälliga och ytliga.

Vi har inte heller kunnat se i nämndens protokoll att man tagit SI:s kritik på fullt allvar (se bilaga 2). Få dokumenterade frågor, synpunkter eller protokollsanteckningar går att utläsa i protokollen. Genomgången visar att de gånger ärendet Storvreten berörs vid nämndens sammanträden är det i form av föredragningar från förvaltningschefen och någon gång med stöd av verksamhetschefen för grundskolan. Genomgående är nämndens beslut att "Utbildningsnämnden noterar till protokollet att nämnden har tagit till av informationen." Vid inget av de tillfällen som behandlar Storvreten finns något uppdrag från nämnden till förvaltningschefen.

Detta förhållande tyder på en stor tilltro till förvaltningschefen och dennes uppgifter. Detta gäller bl.a. att "Handlingsplaner, veckosamtal och fortbildningsinsatser har initierats, för att kunna möta upp kritiken från Skolinspektionen." (nämndens protokoll 2017-02-17, §9). I en protokollsanteckning från samma punkt framkommer att en ledamot önskat förvaltningens syn på följande förhållande: "Av olika anledningar får nämnden inte alltid tillräcklig information om tex missförhållanden. I besvärliga ärenden kan informationen ofta vara sen. Frågan är hur den enskilda nämndledamoten ska kunna fullgöra sitt uppdrag, enligt kommunallagens krav, när informationen är sen och bristfällig?".

Vid läsningen av protokollen framkommer att nämnden informeras om insatser som planeras och svar som ges till Skolinspektionen, vilka vanligtvis godkänns av nämnden. Det enda skarpa beslutet från nämnden gäller att "Utbildningsnämnden beslutar att uppföljning av föreläggande vid vite från Skolinspektionen kräver beslut i nämnd." (protokoll 2017 05-02, § 47).

Vår slutsats är att nämnden visat stor tilltro till förvaltningen och dess arbete med att utveckla och förbättra förhållandena vid skolorna. Ett exempel på detta är att när verksamhetschefen "är av åsikten att förvaltningen har vidtagit tillräckliga åtgärder för att kunna svara upp mot Skolinspektionens krav, både vad gäller föreläggandet mot Storvretskolan och Björkhagaskolan". Verksamhetschefen framhåller att det dock är "oklart huruvida Skolinspektionen bedömer åtgärderna



som tillräckliga” (Protokoll 2017-03-14, § 22). Även i detta fall beslutar nämnden endast att de tagit del av informationen.

En vändning förefaller ske vid sammanträdet 2019-03-12, §17 då det beslutades följande: ”Utbildningsnämnden beslutar initiera en oberoende utredning som ska svara på nedanstående frågeställningar:

1. Varför lyckades inte huvudmannen rätta till bristerna på skolan?
2. Varför fick huvudmannen/nämnden bristfälliga och ibland felaktiga lägesrapporter?
3. Hur kan huvudmannen/nämnden säkerställa att styrkedjan håller ihop från huvudman/nämnd till den lokala verksamheten i framtida arbete? /.../”.

Utifrån läsningen av protokollen menar vi att svaret på fråga 1 går att finna i den stora tillit som nämnden hade till de muntliga föredragningarna. Muntliga föredragningar är för nämnden ofta svåra eftersom komplicerade sammanhang beskrivs kortfattat och tiden för att reflektera och ställa fördjupande frågor är kort. Vid så allvarliga frågor som vi här utreder torde skriftliga underlag ha varit att föredra. Sådana skulle också underlättat att svara på fråga 2 utifrån skriftliga underlag. Givet detta har vi svårt att säga att lägesrapporterna varit felaktiga eller bristfälliga då inget finns dokumenterat. Vi har sökt efter och efterfrågat om skriftliga uppdrag till förvaltning eller skolor har utformats men fått till svar att all kommunikation varit muntlig.

Svaret på den tredje frågan blir utifrån problembilden ovan att nämnden bör fatta och följa vissa rutiner för hur olika ärenden får redovisas. Som visats ovan tog nämnden beslutet att ”uppföljning av föreläggande vid vite från Skolinspektionen kräver beslut i nämnd” men lika viktigt är att nämnden tydligt i dessa fall ger skriftliga uppdrag till förvaltningen angående hanteringen av rapporterna från Skolinspektionen. Vid läsningen av protokollen framkommer en känsla av att nämnden inte förstod allvaret i kritiken som riktades mot kommunens skolor. Storstorskolan kom att bli det första exemplet följt av viten som berör även andra skolenheter. Ett aktivt handlande från nämnden hade kunnat förhindrat detta. Givetvis borde så allvarliga saker som Skolinspektionens kritik varit föremål för ett skriftligt underlag. Härigenom skulle det ha underlättat för nämndens ledamöter att skapa sig en förståelse samt gett möjlighet till uppföljande frågor av fördjupande karaktär.

Vår slutsats är sålunda att nämnden måste agera tydligare om styrkedjan ska hålla ihop. Tydligheten börjar i fördjupade analyser i nämnden vilket kräver mer skriftlig och robust dokumentation av de processer som behövs för att nämnden ska kunna säkerställa att styrkedjan håller ihop i det framtida arbetet. Denna

slutsats kommer ytterligare att belysas utifrån det som sagts av våra informanter under våra intervjuer.

### **Planerad och avbruten utvecklingsinsats på Storstretskolan – Samverkan Bästa Skola (SBS)**

Under aktuell tidsperiod påbörjade Botkyrka kommun ett utvecklingsarbete inom ramen för SBS (Samverkan Bästa Skola) tillsammans med Skolverket och Stockholms universitet.<sup>2</sup> Utvecklingsarbetet kom av olika skäl (bl.a. SI:s kritik) inte igång på Storstretskolan, men det kan vara intressant att nämna den analys man gjort och de slutsatser de externa parterna dragit. En övergripande målsättning med SBS-arbetet i Botkyrka formulerades som:

- barn- och utbildningsförvaltningens ledningsgrupp utformar sin organisation i syfte att stärka styrkedjan så att det nationella uppdraget uppfylls.
- rektorer och förskolechefer utvecklar sina organisationer och ledningsstrategier för att leda sina verksamheter för en högre måluppfyllelse.

Även i detta sammanhang har således brister i styrkedjan identifierats. De aktiviteter som planerades var handledning av förvaltningschefen, förvaltningens ledningsgrupp, grupphandledning av kvalitetscontrollers samt handledning och utbildning av ett urval av förstelärare och specialpedagoger.

### **Intervjuer**

Under juni, augusti och september har ett antal intervjuer genomförts liksom ett besök på Storstretskolan. Intervjuerna omfattade ca en timme och genomfördes i de flesta fall i kommunhuset i Botkyrka. Urvalet av intervjupersoner har följt styrkedjans olika nivåer från kommunchef till skolledning. Följande personer har intervjuats:

Politisk nämnd	Emanuel Ksiazkiewicz – ordförande i utbildningsnämnden Ing-Marie Viklund – vice ordförande i utbildningsnämnden Willy Viitala – andre vice ordförande i utbildningsnämnden
Kommunledning	Leif Eriksson – kommunchef

<sup>2</sup> Uppdragsplan mellan Skolverket och Stockholms universitet om insatser i Botkyrka kommun inom ramen för uppdraget Samverkan för bästa skola (Skolverkets dnr 2.7.4-2018:1937). I övrigt genomförs SBS enligt plan på vissa skolor och förskolor.

Skolförvaltning	Annette Älmdalen - tf. förvaltningschef Mikael Caiman Larsson - f.d. förvaltningschef från 7 maj 2019. Susanne Englund - f.d. verksamhetschef grundskola Kenny Fredholm - nuvarande verksamhetschef grundskola Birgitta Zelezny Ulvered - f.d. biträdande verksamhetschef grundskola Eva-Britt Rönnholm Lilja - f.d. biträdande verksamhetschef grundskola
Kvalitetsstöd	Anders Magnusson - kvalitetscontroller Christina Palm - f.d. utredare
Storvretskolan	Lena Fridén - f.d. rektor Storvretskolan Lillemor Bergquist - tf. skolledare Storvretskolan Susanne Norman - tf. skolledare Storvretskolan Mattias Ringwall - bitr. rektor Storvretskolan

Intervjuerna kommer inte att redovisas på en individnivå och ingen enskild person kommer att citeras utan vi väljer att redovisa dessa på en aggregerad nivå, dvs redogöra för övergripande mönster/teman i de sammantagna utsagorna. Ett motiv till detta är att en klar majoritet av respondenterna faktiskt beskriver och ser på bristerna på ett tämligen likartat sätt. Förhoppningsvis innebär det en "krismedvetenhet" vilket torde underlätta kommande arbete för huvudmannen. Vi kan förstås inte fastlägga någon "absolut sanning" utan redovisar vad som sagts vid intervjuerna. Följande mönster har identifierats utifrån intervjuerna:

- Flera betonar betydelsen av kommunens historia under den senaste femårsperioden. I början av denna period genomfördes en omorganisation i kölvattnet av ett betydande ekonomiskt underskott vilket ledde till motsättningar och en oreda som till del har bestått och förefaller synas än idag.
- I princip alla informanter pekar på en fragmenterad och dysfunktionell styrkedja som inte hänger ihop. Nivåerna/enheterna samspelar och kommunicerar inte på ett ändamålsenligt sätt med varandra vilket i förlängningen bl.a. ger bristfälliga och urvattnade beslutsunderlag.
- Huvudmannens skolorganisation beskrivs i stora delar som en matris med oklara uppdrag, oklara roller, oklart ansvar och oklara befogenheter. Det har t.ex. syns i de konflikter och den misstro som präglat relationen mellan

kvalitetsstöd och grundskoleavdelningen. Accountability (ansvarighet / gemensamt ansvarstagande) saknas ibland i samspelet mellan olika aktörer och mellan olika nivåer.

- Ansvar för att hantera SI:s rapporter och vidta åtgärder är oklart när den landar i en fragmenterad organisation som inte präglas av ett tydligt systemtänkande. Hanteringen kommer att präglas av osäkerhet och passivitet – man är försiktigt reaktiv snarare än proaktiv.
- Beslut som fattas genomförs inte alltid. Det sägs ofta bero på att uppdrag lämnas i god tro, medan uppföljningen är svag.
- Denna organisationskultur beskrivs å ena sidan såsom vara präglad av kreativitet, tillit och att enheterna av tradition får vara autonoma. En sådan stolt självbild är enande och har sannolikt vuxit fram ur många goda insatser.

Å andra sidan beskrivs kulturen som en tystnadskultur där problem systematiskt läggs ”någon annanstans” eller ”sopas under mattan”. De underlag/rapporter som presenteras för ovanliggande nivå tenderar i denna anda att förskönas och vattnas successivt ur på sin väg mellan de olika nivåerna. Problem förminskas och sägs vara under kontroll. När man väl blir varse bristerna och problemen leder det till en stark frustration.

- En indikation på denna organisationskulturella dynamik är det betydande antal chefsbyten som ägt rum under senare år. Visst kan en och annan person brustit i sitt uppdrag, men givet numerären i antal chefsbyten förefaller det vara ett problem på systemnivå och inte primärt en personfråga. Återkommande chefsbyten är kostsamt, såväl som ekonomisk som mellanmänniskt, och vilar inte alltid på en adekvat analys.

Sammanfattningsvis framgår av intervjuerna att styrning, ledning och uppföljning inte bildat en meningsfull helhet utan brustit i flera avseenden i organisationen. Det kan både tillskrivas strukturella otydligheter i uppdrag och roller och en organisationskultur där passiv tillit, varvat med misstro, till andra chefs kapacitet och kompetens kommit att präglats i styrkedjan. Problembilder vattnas ur på sin väg genom styrkedjan. I en sådan kultur blir det inte ”naturligt” att följa upp och kontrollera att det förbättringsarbete och de åtgärder som t.ex. efterfrågats av SI verkligen har utförts. Detta trots att SI i upprepade granskningar återkommit med samma kritik och dessutom utdömt flera viten.

## Rekommendationer

I detta avsnitt ger vi rekommendationer för hur man kan komma till rätta med bristerna i styrkedjan. Dessa rekommendationer besvarar utredningens huvudfråga: Hur kan man säkerställa att styrkedjan håller ihop från nämnd till verksamhet i framtida arbete? Även de fyra underfrågorna besvaras i detta avsnitt.

Vår huvudsakliga rekommendation till nämnden som ytterst ansvarig för genomförandet av utbildningen är att kräva tydligare redovisningar av förvaltningens arbete och ett tydligt ansvarstagande från ledande funktionärer på olika nivåer. Det är inte detaljstyrning att efterfråga förvaltningens åtgärder i ärenden av det slag som vi här diskuterat. Om detta gjorts tidigare borde det inte kommit som en överraskning att de åtgärder som var vidtagna vid Storstretskolan ej varit tillfyllest och att kraftfullare insatser borde satts in vid Storstreten, såväl som Björkhaga och Grindtorp, för att säkerställa kvalitet och likvärdighet för alla elever.

Huvudmannens tjänsteorganisation med kommunchefen och den nya förvaltningschefen för utbildning bör också etablera ett tätare samarbete än tidigare och en tydligare inriktning mot att uppfylla de nationella målen för skolan. Våra intervjuer ger skäl att tro att det finns en ambition att så kommer att bli fallet. Det betyder också att den nya förvaltningschefen i sin tur behöver arbeta närmare sina olika funktioner inom förvaltningen och att en förändrad styrningsmentlitet framgent kännetecknas av tydliga ansvarsområden och ansvarighetsutkrävanden för verksamhetens olika processer. Det innebär inte ett införande av "hårda tag", utan snarare ett engagemang som kännetecknas av tydliga, respektfulla krav och ett reellt stöd.

Nedan följer ytterligare rekommendationer avseende sådana förstärkningar av styrkedjan. Rekommendationerna presenteras utifrån denna ramfaktorteoretiska modell som kan användas för att tolka utbildningsresultat i ett systemperspektiv:

Förutsättningar  $\Rightarrow$  Processer  $\Rightarrow$  Resultat

### Strukturkvalitet: Gemensam förståelse av strukturen

1. Uppdrag, ansvar, mandat och roller inom och mellan de olika chefsnivåerna behöver tydliggöras. För att detta inte bara ska stanna på pappret behöver man ägna tid åt att stämma av den gemensamma förståelsen av strukturen och komma överens om hur den "ska levas" i vardagen. Ur ett rektorsperspektiv behöver styrningen från å ena sidan verksamhetschefen och å andra sidan avdelningen för kvalitetsstöd klargöras, dvs. stabens mandat och det ansvar som följer med det.

Detta syftar till att synliggöra och öka en ömsesidig ansvarighet (accountability): Med det anglosachsiska begreppet accountability avses att det är tydligt vem som ger mandat och vem som får mandat att göra vad. Man delegerar handlingsutrymme och välkomnar medbestämmande, men inte bara med en passiv tillit. I namn av ömsesidighet ansvarar den ena parten för uppgiftens utförande och den andra parten ansvarar för att ge förutsättningar för att den andra ska lyckas i sina uppdrag. Uppdrag ges i en anda av respekt och följs systematiskt upp i en stödjande anda.

2. Begränsa antalet mål för att säkra en god kvalitet (Fullan 2018). Många mål är inte en garanti för hög kvalitet. Tvärtom. Kvaliteten i verksamheten ökar inte med antalet mål eftersom varje nytt mål riskerar devalvera värdet av alla föregående mål. De mål som nämnden fastställer är lämpligen få till antalet och fokuserar (inte konkurrerar med) arbetet med skolans kärnprocesser.<sup>3</sup> Nämnden behöver följa upp dessa mål systematiskt genom att ställa undersökande frågor till verksamheten för att följa upp de olika processerna, kunskapsresultaten och värdegrundresultaten och inte minst underrätta sig om huruvida förutsättningarna finns för att skolorna ska lyckas.

### **Processkvalitet: Samarbetskultur och mindset**

1. En ledning grundad i ett systemtänkande behöver stärkas. Ledningen måste gå före och leva skolororganisationens värderingar och i vardagen agera efter dessa. Den organisationskulturella bilden av ledningsorganisationen byggs upp på tre sätt: Vad ledningen säger, vad ledningen gör och vad *andra* säger om ledningen. Länkarna i styrkedjan behöver hållas ihop av starka ledningsgrupper där den enskilde ledningsgruppsmedlemmens/chefens problem verkligen är allas problem. På så sätt byggs en aktiv samarbetskultur med förmågan agera snarare än att allt som oftast vara tvungen att reagera på akutfrågor. En sådan samarbetande ledningsgrupp som formerats i organisationens olika gränssnitt mellan nivåerna håller samman styrkedjan och möjliggöra att man gör skillnad tillsammans.

2. Mindset: Bygg gemensamma föreställningar om betydelsen av socioekonomiska faktorer. Utgör dessa ett "tak eller ett golv"? Tjänar föreställningarna som ett tak (bort)förklarar resultaten och man skyller på "svaga" elever, tjänar de som ett golv ser man till de enskildas olika förmågor och arbetar utifrån dessa. Synliggör därför befintlig kompetens om hur differentiering i undervisningen kan gå till i praktiken och inte bara på ett retoriskt och ideologiskt plan. Intrycket är att denna kunskap finns i Botkyrka, men inte den är inte delad.

---

<sup>3</sup> Skolans läroplaner och kursplaner innehåller redan en bred arsenal av målbeskrivningar för såväl kunskaps- som värdegrundsmål. Lokala mål bör därför främst vara lokala preciseringar och prioriteringar av läroplanens mål.

## **Resultatqualitet: Den gemensamma analysförmågan behöver utvecklas**

1. Många komplexa dilemman och målkonflikter i skolan har en tendens att skjutas nedåt i styrkedjan och blomma ut i klassrummen. Tanken är att de hanteras av professionerna genom ett professionellt omdöme, dvs. en särskild förmåga att göra en avvägning mellan och balansera olika mål, värden och intressen. Ett gott värdegrundsarbete förutsätter att det finns tid och sammanhang för en kollegial dialog kring komplexa avvägningar. Huvudmannen behöver därför vara respektfull vad gäller denna tid för lärarnas inre arbete och inte ta den i anspråk för förvaltningens frågor (även om de kan synas behjärtansvärda). En avgörande förutsättning för detta är robusta rutiner för nyanserad återkoppling/feedback till högre beslutsnivå. Formuleras återkopplingen i en uppriktig anda kan styrningen anpassas till behoven i kärnverksamheten. Standardiserade värdebegrepp och en mekaniskt styrd process är i dessa sammanhang till begränsad nytta (Bringselius 2019). Huvudmannen behöver efterfråga och säkra förutsättningar för att en sådan rättvisande och uppriktig feedback kommer på deras bord. Och inte minst att man i samverkan med utbildningsdirektören verkligen tar sig tid att tillsammans begrunda sådana beslutsunderlag.

2. Systematiskt kvalitetsarbete har två huvudsyften, dvs. angelägen utveckling och legitim uppföljning av skolverksamheten. Det är olyckligt när dessa båda intressena blandas ihop, grumlas eller konkurrerar. Då finns det en risk att man i styrkedjan uppfattar systematiskt kvalitetsarbete på olika sätt – en del uppfattar det som en (förtäckt) kontroll och agerar därefter medan andra ser det som ett instrument för utveckling och agerar utifrån sådana utgångspunkter.

Aggregerade mått som t.ex. medelvärden som kommer på huvudmannens bord kan skymma sikten för väsentlig information. Variationen från mycket goda resultat till mindre goda resultat döljs nämligen av medelvärden. Man "skyddar" på så sätt de som är ansvariga för de mindre goda resultaten, vilket förstås inte är acceptabelt ur elevernas synvinkel. (Det kan uppfattas humant på kort sikt att inte "utelämna" någon, men i förlängningen är det precis tvärtom.)

Generella insatser utifrån aggregerade mått av olika former av resultat riskerar därför få en låg "träffbild" eller en svag "verkningsgrad". Mått av denna karaktär ger förvisso en översiktlig bild, men de är föga användbara när det gäller att identifiera angelägna utvecklingsområde. Åtgärder på dessa svepande grunder riskerar sålunda att bli generella och rikta sig även till de som inte behöver dem.

Ett systematiskt kvalitetsarbete behöver utgå ifrån nyanserade analyser av skolornas kunskaps- och värdegrundsresultat.<sup>4</sup> Huvudmannen behöver bygga en mer utvecklad och gemensam kapacitet på alla nivåer bland medarbetare och avdelningar för att ta fram relevanta kvalitativa och kvantitativa mått, analysera och bedriva förbättringsarbete utifrån robusta data och underlag vad gäller såväl kunskaps- som värdegrundsresultat.) En sådan utbildningsorganisation kan sägas arbeta utifrån en vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet i enlighet med Skollagens 5§.) Sådana underlag behöver t ex. synliggöra variationen mellan skolor och inom skolorna. Syftet med detta är att öka precisionen i stöd- och resursfördelning så att den verkligen når dit där den behövs och gör mest nytta.

Slutligen har vi noterat att ett arbete i linje med vår rekommendation förefaller är i sin linda och har påbörjats. Det åtgärds paket som åsyftas i underfråga fyra vittnar om en ambition att nu ta problem på ett större allvar. Vi konstaterar att åtgärds paketet är reaktivt och syftar till att hantera mer akuta problem medan våra rekommendationer handlar om att proaktivt stärka systemet.

## Tack

Vi vill rikta ett tack till alla er som vi intervjuat, såväl tidigare anställda som nuvarande anställda. Det har varit värdefullt att *samtliga* tillfrågade tackat ja till att bli intervjuade och inte minst att intervjuerna skett i en konstruktiv anda. Det lovar gott! Särskilt tack till gymnasiechefen Lars-Gustaf Jonsson som varit vår tålmodige kontaktperson.

## Referenser

Bringselius, Louise (2019). Så skapas en offentlig sektor som är bra för medborgarna. DN debatt 2019-07-08.

Fullan, M. (2018). Surreal change - the real life of transforming public education. Taylor & Francis Ltd.

Kommunallag (2017:725).

---

<sup>4</sup> Skollagen (kap 1, 4 §) pekar på vad som är väsentligt att följa upp och mäta: Utbildningen inom skolväsendet syftar till att barn och elever ska inhämta och utveckla kunskaper och värden. Den ska främja alla barns och elevers utveckling och lärande samt en livslång lust att lära. Utbildningen ska också förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på. I utbildningen ska hänsyn tas till barns och elevers olika behov. Barn och elever ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt. En strävan ska vara att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.

Utbildningen syftar också till att i samarbete med hemmen främja barns och elevers allsidiga personliga utveckling till aktiva, kreativa, kompetenta och ansvars-kännande individer och medborgare.



Skollagen (2010:800): med lagen om införande av skollagen (2010:801). (Åttonde upplagan). Stockholm: Wolters Kluwer.

SOU 2015:22. Utredningen om rektorernas arbetssituation inom skolväsendet (2015). Rektorn och styrkedjan. Stockholm: Fritzes, ett Wolters Kluwer-företag.

Tillitsdelegationen (2018). Med tillit växer handlingsutrymmet: tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn. Stockholm: Norstedts Juridik.

## Bilaga 1

### Beslut om statliga åtgärder för rättelse

Skolinspektionen beslutar /.../ (2019-01-09)<sup>5</sup> att vidta åtgärder för att åstadkomma rättelse på Storstorskolan inom områdena särskilt stöd, värdegrundsarbete, trygghet och studiero och inom det övergripande området undervisning. De statliga åtgärderna vidtas på Botkyrka kommuns bekostnad. /.../

#### Åtgärderna

Skolinspektionen kommer att utse två särskilda rådgivare. Rådgivarna tjänstgör som längst åtta månader på heltid på Storstorskolan i Botkyrka kommun och representerar Skolinspektionen. Deras uppdrag är att vidta specifika åtgärder som syftar till att bristerna avhjälpas /.../.

Skolinspektionen bedömer att Botkyrka kommun har avhjälpit bristerna i elevinflytande och elevhälsans förebyggande- och hälsofrämjande arbete och avslutar tillsynen i dessa delar.

#### Skäl för beslut om statliga åtgärder för rättelse

##### Bakgrund

Skolinspektionen genomförde tillsyn av Botkyrka kommun under hösten 2016. Skolinspektionens fattade den 16 december 2016 beslut efter tillsyn gällande Storstorskolan. Skolinspektionen förelade Botkyrka kommun att /.../vid vite om 800 000 kronor senast den 28 augusti 2017 vidta åtgärder för att avhjälpa påtalade brister /.../. Därefter följde Skolinspektionen upp de brister som framkommit och konstaterade att flertalet brister inte avhjälpas. I Uppföljningsbeslut den 30 januari 2018 förelade Skolinspektionen återigen Botkyrka kommun att, vid vite om 1 400 000 kronor, senast den 24 augusti 2018 vidta åtgärder för att avhjälpa de kvarvarande bristerna och de nya brister som påtalats /.../.

Vid uppföljningen av beslutet den 16 december 2016 konstaterade Skolinspektionen att Botkyrka kommun avhjälpit vissa brister. Skolinspektionen ansökte den 19 mars 2018 /.../ om utdömmande av 700 000 kronor i vite hos Förvaltningsrätten i Stockholm. Den 6 september 2018 dömde Förvaltningsrätten ut 700 000 kronor i vite /.../.

Skolinspektionen har nu gjort en uppföljning av de brister som framkom i beslutet den 30 jan 2018. Uppföljningen bygger på en redovisning av vidtagna åtgärder som Botkyrka kommun inkom med den 24 augusti, 7 och 25 september, 12 oktober och 6 och 14 november 2018 samt intervjuer som genomförts den 4, 5 och 6 september och den 10 och 11 oktober 2018.

#### Rättslig reglering

Enligt 26 kap. 17 § skollagen får Skolinspektionen när det gäller en verksamhet som bedrivs av en kommun besluta att staten på kommunens bekostnad ska vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse om kommunen inte har följt ett föreläggande enligt 26 kap. 10 § skollagen och missförhållandet är allvarligt. /.../

---

<sup>5</sup> Dnr 43-2016:4984

Av förarbetena framgår att statliga åtgärder för rättelse ska kunna aktualiseras när ett vitesföreläggande inte följts och missförhållandet är allvarligt. /.../Vidare framgår att det är viktigt att insatserna som vidtas inom ramen för statliga åtgärder för rättelse är adekvata och tillräckligt kraftfulla för att komma tillrätta med de brister som föranlett ingripandet. Det framgår också att åtgärderna ska vidtas på kommunens bekostnad eftersom kommunen inte ska kunna vältra över kostnaderna för sina författningsreglerade skyldigheter på staten. (Prop. 2017/18:182 s 44 ff.)

#### Skolinspektionens bedömning

Storvretskolan har sedan 2016 varit föremål för Skolinspektionens tillsyn och har vid två tillfällen under denna tidsperiod förelagts att vid vite avhjälpa påtalade brister inom särskilt stöd och trygghet och studiero. Inom det övergripande området undervisning och området värdegrundsarbete har kommunen vid två tillfällen förelagts att avhjälpa påtalade brister, varav vid vite vid senaste tillfället. Trots detta har bristerna inte avhjälpits.

Skolinspektionen konstaterar att några åtgärder ännu inte vidtagits för de elever som i beslut i januari 2018 konstaterats inte få det särskilda stöd som de var i behov av, eller som inte hade en utredning eller åtgärdsprogram som uppnår lagkravet. Däremot har kommunen tagit fram nya rutiner för processen särskilt stöd, vilket inte är en tillräcklig åtgärd för de konstaterade bristerna. Skolinspektionen konstaterar att elever under lång tid, åtminstone sedan december 2016, inte har fått det särskilda stöd de har behov av och att detta allvarligt försvårar förutsättningarna för dem att nå målen för utbildningen.

Botkyrka kommun har inte heller åtgärdat påtalade brister vad gäller värdegrundsarbetet på Storvretskolan. För eleverna i årskurserna 7–9 har det i princip inte bedrivits något kontinuerligt förebyggande värdegrundsarbete sedan åtminstone december 2016.

Vad gäller trygghet och studiero konstaterar Skolinspektionen att kommunen inte redovisat någon åtgärd för att avhjälpa bristen i studiero sedan beslutet i januari 2018. För att öka tryggheten har kommunen vidtagit vissa åtgärder, men trots detta upplever sig ett flertal elever otrygga på skolan.

Vad gäller det övergripande området undervisning konstaterade Skolinspektionen redan i beslut i december 2016 att lärarna behövde mer stöd i anpassa undervisningen, främst för de elever som lätt når kunskapskraven. Trots detta består huvudmannens främsta åtgärder under dessa nästan två år av en lokal pedagogisk planering och kortare kompetensutvecklingsinsatser samt att en gemensam grundstruktur för lektionerna delvis implementerats. Vidare har, sedan december 2016, ämnesövergripande samverkan mellan lärarna förekommit endast i begränsad omfattning. När det gäller skolbiblioteket har detta i stort sett inte använts som resurs i utbildningen.

Av 2 kap. 8 § skollagen framgår att huvudmannen ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skolförfattningarna.

Skolinspektionen bedömer att Botkyrka kommun inte har tagit sitt huvudmannaansvar för att avhjälpa bristerna så att verksamheten vid Storvretskolan följer författningarnas krav. De åtgärder som huvudmannen har vidtagit är inte tillräckliga i förhållande till de brister som konstaterats. Kommunen har som framgår i detta beslut under en längre tid åsidosatt sina skyldigheter enligt skolförfattningarna inom centrala områden med följd att allvarliga brister fått fortgå.

En skolas rektor har ett utpekad ansvar för arbetet med särskilt stöd och av Skolinspektionens beslut i december 2016 och uppföljningsbeslutet i januari 2018 framgår att rektorn inte tagit

ansvar för att säkerställa att de elever som är i behov av särskilt stöd får det stödet och i den omfattning som de behöver för att nå målen. Avsaknaden av kraftfulla åtgärder för att avhjälpa bristen får allvarliga konsekvenser för eleverna.

Rektorn har vidare ett generellt ansvar för att utbildningen bedrivs i enlighet med skolförfattningarna. Rektorn har dock sedan beslutet i januari 2018 inte vidtagit åtgärder för att förbättra studieron eller för att skolbiblioteket ska användas i utbildningen, och de åtgärder som vidtagits tidigare har inte varit tillräckliga för att avhjälpa de brister som konstaterats. Av de åtgärder som rektorn har vidtagit för att avhjälpa de övriga brister som har konstaterats har dessa endast varit tillräckliga avseende elevinflytande och psykologens delaktighet i elevhälsans förebyggande- och hälsofrämjande arbete.

Trots att det, mot bakgrund av Skolinspektionens upprepande förelägganden, måste ha stått klart för huvudmannen att rektorn inte har avhjälpt de påtalade bristerna har huvudmannen inte agerat för att åtgärda bristerna som framkommit i Skolinspektionens tillsyn. Huvudmannen har diskuterat åtgärderna med rektorn, dock utan att förstärka eller komplettera de åtgärder som rektorn föreslagit. Vidare uppger huvudmannen att de har haft en tät kontakt och erbjudit individuell handledning samt utbildning till rektorn, vilket dock inte varit tillräckligt. Huvudmannen uppger vidare att kommunen inte kan göra satsningar som är parallella med det arbete som görs inom Skolverkets projekt *Samverkan för bästa skola*. Skolinspektionen konstaterar att förhållandet att skolan är med i Samverkan för bästa skola inte fråntar huvudmannen ansvaret för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skolförfattningarna.

Huvudskälet till att Skolinspektionen vidtar statliga åtgärder för rättelse är att Botkyrka kommun under lång tid inte avhjälpt de omfattande och allvarliga brister som Skolinspektionen konstaterat på Storstvretskolan. Skolinspektionen har vid två tillfällen förelagt Botkyrka kommun att avhjälpa bristerna utan att kommunen vidtagit tillräckliga åtgärder. Skolinspektionen bedömer att ytterligare ett föreläggande vid vite inte är tillräckligt för att kommunen ska förmås avhjälpa bristerna. Huvudmannen har, trots vetskap om att det under lång tid funnits allvarliga brister på Storstvretskolan, inte agerat på det sätt som krävs för att avhjälpa bristerna. Skolinspektionen har efter uppföljning konstaterat att Botkyrka kommun inte har följt myndighetens förelägganden och att missförhållandena på Storstvretskolan är allvarliga. Grund för att på kommunens bekostnad vidta statliga åtgärder för rättelse inom områdena särskilt stöd, värdegrundsarbete och trygghet och studiero samt det övergripande området undervisning föreligger därmed.

De statliga åtgärderna för rättelse

/.../ De särskilda rådgivarna styr en övergripande planering av åtgärder som behöver vidtas utifrån kvarstående brister i verksamheten på Storstvretskolan.

De särskilda rådgivarna bistår bland annat med handledning för att utveckla undervisningen så att den lever upp till skolförfattningarnas krav på att vara anpassad efter elevernas behov och förutsättningar samt utveckla lärnas ämnesövergripande samverkan med varandra utifrån skolförfattningarnas krav.

Rådgivarna ska även säkerställa att skolbiblioteket används för att stödja elevernas utveckling mot målen.

Vidare verkar rådgivarna för en generell kompetensutveckling i att bedriva aktivt och medvetet värdegrundsarbete och att det vid behov ges individuell handledning för lärare.

De särskilda rådgivarna ska verka för att bristerna inom området särskilt stöd åtgärdas i samarbete med rektor och elevhälsans personal samt att en grundlig genomgång av samtliga elevers eventuella behov av stöd görs utifrån skollagens bestämmelser./.../ Rådgivarna säkerställer kontinuerligt, tillsammans med rektor, elevhälsan och involverade lärare, att det särskilda stödet ges på det sätt och i den omfattning som behövs /för att eleverna ska ha möjlighet att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås/.

Båda de särskilda rådgivarna verkar för att det genomförs en undersökning och analys av elevernas trygghet och studiero för att ta fram åtgärder för att tillförsäkra eleverna en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero. /.../

Tidsperiod och kostnader

Skolinspektionens beslut om statliga åtgärder för rättelse på Storstretskolan omfattar en tidsperiod om åtta månader från det att beslutet vunnit laga kraft. Skolinspektionen följer kontinuerligt utvecklingen på skolan och gör en uppföljning i samband med att perioden löper ut. De statliga åtgärderna kan avbrytas tidigare om de brister som konstaterats i beslutet har avhjälpats. Samtliga åtgärder som behöver vidtas./.../ ska bekostas av kommunen. /.../

### **Närmare beskrivning av de brister som ligger till grund för beslutet**

*Särskilt stöd:*

Skolinspektionen konstaterar att Botkyrka kommun *inte* uppfyller författningskraven avseende att:

- Om det visar sig att det stöd som getts i form av extra anpassningar inte är tillräckligt för att eleven ska ha möjlighet att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås ska ansvariga på skolan skyndsamt utreda elevens behov av särskilt stöd. Detsamma gäller om det finns särskilda skäl att anta att sådana anpassningar inte skulle vara tillräckliga. (3 kap. 8 § skollagen)
- Visar utredningen att en elev är i behov av särskilt stöd ges eleven sådant stöd på det sätt och i den omfattning som behövs, för att eleven ska ha möjlighet att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås. Ett åtgärdsprogram ska utarbetas för en elev som ska ges särskilt stöd. Av åtgärdsprogrammet ska behovet av särskilt stöd och hur det ska tillgodose framgå. (3 kap. 8–12 §§ skollagen; Lgr 11, 2 Övergripande mål och riktlinjer, 2.8 Rektorns ansvar)

/.../

*Värdegrundsarbete:*

Skolinspektionen konstaterar att Botkyrka kommun *inte* uppfyller författningskraven avseende att:

- Det bedrivs ett förebyggande värdegrundsarbete för att skapa en miljö som bygger på respekt och delaktighet. (1 kap. 4 § skollagen; Lgr 11, 1 Skolans värdegrund och uppdrag, Grundläggande värden, Förståelse och medmänsklighet, God miljö för utveckling och lärande, 2 Övergripande mål och riktlinjer, 2.1 Normer och värden)

/.../

*Trygghet och studiero:*

Skolinspektionen konstaterar att Botkyrka kommun *inte* uppfyller författningskraven avseende att:

- Utbildningen utformas så att alla elever tillförsäkras en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero. (5 kap. 3 § skollagen)

/.../

#### *Undervisning:*

Skolinspektionen konstaterar att Botkyrka kommun *inte* uppfyller författningskraven avseende att:

- I undervisningen tas hänsyn till varje enskilt elevbehov, förutsättningar, erfarenheter och tänkande. (1 kap. 4 § och 3 kap. 3 § skollagen; Lgr 11, 1 Skolans värdegrund och uppdrag, En likvärdig utbildning, 2 Övergripande mål och riktlinjer, 2.2 Kunskaper)
- Lärarna vid skolenheten samverkar med varandra i arbetet med att nå utbildningsmålen. ( Lgr 11, 2 Övergripande mål och riktlinjer, 2.2 Kunskaper)
- Skolbiblioteket används för att stödja elevernas lärande och kunskapsutveckling. (2 kap. 36 § skollagen; Lgr 11, 2 Övergripande mål och riktlinjer, 2.8 Rektorns ansvar)

#### *Skolbiblioteket*

Skolinspektionen bedömer att skolbiblioteket fortfarande i stort sett *inte* används i utbildningen för att stödja elevernas lärande och kunskapsutveckling. Visserligen finns det ett rum med böcker som har öppet några timmar på eftermiddagarna, men utredningen visar, som i tidigare beslut att biblioteket inte används mer än i undantagsfall i undervisningen.

## Bilaga 2

### Utdrag ur sammanträdesprotokoll för Utbildningsnämnden 2017–2019

Vi har dels fått material direkt från utbildningsförvaltningen men vi har också studerat Botkyrka kommuns hemsida med sökvägen – Kommun och politik – Politik och nämnder – Insyn i politiken – Dagordningar och handlingar, 2/ Protokoll.

Nedan följer några nedslag i protokollen från Utbildningsnämnden med fokus på hur Skolinspektionens: Beslut 2016-12-16 angående Storstretskolan behandlats.

#### Protokoll 2017-02-17

##### § 9 Förvaltningschefen informerar (muntligt)

**Beslut:** ”Utbildningsnämnden noterar till protokollet att nämnden har tagit till av informationen.”

**Sammanfattning:** Sammanfattningen omfattar information om sju områden eller punkter, där den sista lyder: ”Just nu genomför Skolinspektionen tillsyn bland skolenheter i Botkyrka kommun. Tillsynen är inte helt slutförd ännu, i dagsläget är det känt att vite föreligger mot Björkhagaskolan och Storstreten. Handlingsplaner, veckosamtal och fortbildningsinsatser har initierats, för att kunna möta upp kritiken från Skolinspektionen. Förvaltningen bedömer att flera skolor kommer erhålla kritik från Skolinspektionen. Förvaltningen återkommer med information när hela tillsynen är genomförd.”

##### Protokollsanteckning till paragrafen:

”Nämndledamöter har ett enskilt ansvar. Förutom att vara väl insatta i de ärenden som nämnden hanterar skall vi styra, följa upp och när det behövs vidta åtgärder. Vi ska se till att verksamheten bedrivs enligt kommunallagen.

Av olika anledningar får nämnden inte alltid tillräcklig information om tex missförhållanden. I besvärliga ärenden kan informationen ofta vara sen.

Frågan är hur den enskilda nämndledamoten ska kunna fullgöra sitt uppdrag, enligt kommunallagens krav, när informationen är sen och bristfällig? Jag önskar förvaltningens syn på den frågan.”

#### Protokoll 2017-03-14

##### § 22 Förvaltningschefen informerar (muntligt)

**Beslut:** ”Utbildningsnämnden noterar till protokollet att nämnden har tagit del av informationen”

**Sammanfattning:** Informationen inleds med ”Förvaltningschefen har vid tidigare tillfälle utlovat att ge nämnden fortlöpande rapporter gällande avvikelser och beslut från Skolinspektionen. Några beslut har precis kommit förvaltningen tillhanda, ingen grundlig analys av beslutet har genomförts. De beslut som inkommit avser gymnasieskolan, gymnasiesärskolan, och grundsärskolan.” /.../ ”Genomgång, analys och planering av besluten pågår fortlöpande. Förvaltningen återkommer med en samlad bild senare under våren.”

Av informationen framgår vidare en ”Statusrapport för de skolor som erhållit föreläggande med viten 2016.” Verksamhetschef för grundskolan informerar om det pågående arbetet, bland annat att det ”Vid Skolinspektionens tillsyn på Storstretskolan framkom att det fanns allvarliga brister i arbetet med särskilt stöd till elever som behöver det för att klara

skolarbetet. Skolinspektionen konstaterar att skolan även har brister gällande arbetet med trygghet och studiero.”

Verksamhetschefen ”är av åsikten att förvaltningen har vidtagit tillräckliga åtgärder för att kunna svara upp mot Skolinspektionens krav, både vad gäller föreläggandet mot Storstvretskolan och Björkhagaskolan.” Verksamhetschefen framhåller att det dock är ”oklart huruvida Skolinspektionen bedömer åtgärderna som tillräckliga”

#### **Protokoll 2017-04-04**

##### **§ 33 Förvaltningschefen informerar (muntligt)**

**Beslut:** ”Utbildningsnämnden noterar till protokollet att nämnden har tagit del av informationen.”

**Sammanfattning:** /.../ Sammanfattningen avslutas med rubriken ”Information om beslut från Skolinspektionen”. Där framgår att ”Förvaltningen håller på att sammanställa Skolinspektionsbesluten, dock har alla huvudmannabesluten inte kommit förvaltningen tillhanda. Förvaltningen avser återkomma med en skriftlig sammanställning samt en övergripande handlingsplan till nämnden i maj.”

#### **Protokoll 2017-05-02**

##### **§ 47 Åtterrapporering till Skolinspektionen efter regelbunden tillsyn 2016**

**Beslut:** ”Utbildningsnämnden beslutar att hantera förelägganden utan vite genom löpande information till nämnden efter fattade beslut av förvaltningschefen och verksamhetschefen för respektive skolform.”

”Utbildningsnämnden beslutar att uppföljning av föreläggande vid vite från Skolinspektionen kräver beslut i nämnd.”

**Sammanfattning:** ”Skolinspektionen genomförde en regelbunden tillsyn i Botkyrka kommun under hösten 2016. Efter tillsynen har Botkyrka kommun fått föreläggande med och utan vite. Botkyrka kommun ska redovisa åtgärder till Skolinspektionen för att rätta till brister som konstaterats i den regelbundna tillsynen.” Efter det redovisas information av hanteringen av föreläggande utan vite och vid vite.

##### **§ 48 Sammanställning av Skolinspektionens fattade beslut**

**Beslut:** ”Utbildningsnämnden godkänner sammanställningen och noterar till protokollet att nämnden har tagit del av informationen.”

**Sammanfattning:** ”Efter genomförd tillsyn har Skolinspektionen levererat ett antal tillsynsbeslut avseende grundskolor, gymnasieskolor samt för kommunen som huvudman. Inkomna tillsynsbeslut har förvaltningen sammanställt utifrån respektive verksamhetsområde, detta för att kunna ta ett samlat grepp inför vidare hantering. I sammanställningen redovisas ärendetypen, åtgärd och status, ansvar samt när redovisningen ska vara Skolinspektionen tillhanda.” /.../ Därefter följer en kort redovisning gällande ärendegången för några verksamheter

#### **2017-06-13**

##### **§ 60 Kvalitetsrapport 2016 (UF/2017:187)**

**Beslut:** ”Utbildningsnämnden godkänner kvalitetsrapport 2016.

Utbildningsnämnden uppdrar åt förvaltningen att ta fram konkreta handlingsplaner för att hantera åtgärder som föreslås i kvalitetsrapport 2016, respektive handlingsplan ska beskriva hur det systematiska kvalitetsarbetet ska förstärkas.”



**Sammanfattning:** Här framgår bland annat information om att ”kvalitetsrapporten ingår i utbildningsförvaltningens systematiska kvalitetsarbete”, att ”den lyfter fram verksamheternas centrala arbetsprocesser, framgångsfaktorer och utmaningar samt att ”resultaten av verksamheternas arbete analyseras”. Vidare anges bland annat att ”Kvalitetsrapporten ger utbildningsnämnden möjlighet att följa upp kvaliteten i verksamheten (Botkyrka kommunala förskolor och skolor) och säkerställa att den bedrivs enligt de mål och riktlinjer som följer av skollagen, läroplanerna och kommunens styrdokument.” /.../ ”Den aktuella kvalitetsrapporten beskriver det genomförda kvalitetsarbetet under 2016. Det är huvudsakligen läroplanernas övergripande områden som följts upp. Vissa områden har bedömts som extra viktiga och är därför mer omfattande.”

### § 67 Samverkan för bästa skola (UF/2017:191)

**Beslut:** ”Utbildningsnämnden beslutar att ingå ett samarbete med ”Samverkan för bästa skola”

**Sammanfattning:** /.../ ”De grundskolor/gymnasium som Skolverket valt ut är: Storstretsskolan, /.../

### Protokoll 2017-09-05

### § 83 Redovisning efter tillsyn vid Storstretsskolan i Botkyrka kommun, dnr 43-2016:4984 (UF/2017:71)

**Beslut:** ”Utbildningsnämnden godkänner förvaltningens redovisning efter Skolinspektionens tillsyn vid Storstretsskolan och överlämnar förvaltningens tjänsteskrivelse som svar till Skolinspektionen.”

**Sammanfattning:** ”Utbildningsnämnden beslutade den 2 maj 2017 att uppföljningen och hanteringen av föreläggande vid vite, från Skolinspektionen, sker genom nämndbeslut.” Därefter följer en sammanfattande information över vad Storstretsskolan vidtagit för typ av åtgärder i ”sitt förbättringsarbete”.

### § 92 Förvaltningschefen informerar (muntligt informationsärende)

**Beslut:** ”Utbildningsnämnden noterar till protokollet att nämnden tagit del av informationen.”

**Sammanfattning:** En av punkterna i den sammanfattande texten rör information om ”Samverkan för bästa skola”. Där framgår att det ”just nu genomförs en nulägesanalys på respektive skola som medverkar i projektet”

### Protokoll 2017-10-10

Finns inget i protokollet som hänvisar till Storstretsskolan

### 2017-11-21

### § 126 Förvaltningschefen informerar

**Beslut:** ”Utbildningsnämnden noterar informationen till protokollet.”

**Sammanfattning:** Förvaltningschefen informerar om ärendet, bland annat att ”projektet Samverkan för bästa skola omfattar numera även huvudmannen, där nulägesanalyser har börjat tas fram”.

### 2017-12-12

### § 141 Förvaltningen informerar

**Beslut:** Utbildningsnämnden har tagit del av informationen

**Sammanfattning:** Förvaltningschef och verksamhetschefer för förskola och grundskola informerar. Under rubriken ”Verksamhetsområde grundskola” informerar ansvariga chefer om ”Sveriges Kommuner och Landstings rapport ”Öppna jämförelser grundskolan 2017”.

**\*Skolinspektionen, Beslut efter uppföljning 2018-01-30 (Storvretskolan)**

**Protokoll 2018-02-06**

**§ 19 Förvaltningschefen informerar**

**Utbildningsnämndens beslut:** ”Utbildningsnämnden har tagit del av informationen.”

**Sammanfattning:** Förvaltningschef och olika verksamhetschefer informerar. Under ”Verksamhetsområde grundskola” redovisas information om Storvretskolan: ”Efter incidenten vid lunchtid torsdagen den 11 januari, då en så kallad banger (en smällare med högt ljud) kastades in i Storvretskolans matsal i Tumba, har åtgärder vidtagits för att säkra tryggheten på skolan. Skolan har anlitat väktare och övervakningskameror har satts upp. Projektet ”Kraftsamling” har aktualiserats och skolledningen har fått ökat stöd.”

”I Skolinspektionens tidigare beslut om vitesföreläggande har vitet reducerats till följd av att skolan vidtagit flera åtgärder. Det som återstår att arbeta med är trygghet och studiero, samt arbetet med elever i behov av särskilt stöd.”

**Protokoll 2018-03-06**

**§ 40 Information – Skolinspektionens förelägganden och vidtagna åtgärder av Botkyrka kommun**

**Beslut:** ”Utbildningsnämnden har tagit del av informationen.”

**Sammanfattning:** Utredare och verksamhetschef för grundskola informerar i ärendet:

”Skolinspektionens rutinöversyn i Botkyrkas grundskolor och gymnasieskolor år 2016 resulterade i ett antal vitesförelägganden. De berörda enheterna har vidtagit kraftfulla åtgärder, där förvaltningsledning och skolledningarna på respektive skola har tagit Skolinspektionens påpekanden på största allvar.”

”Den 13 april 2018 skickar Botkyrka kommun in sitt yrkande till förvaltningsrätten om att Skolinspektionens viten ska avslås.”

Därefter redovisas skolor i kommunen med vitesförelägganden, däribland Storvretskolan.

**§ 41 Förvaltningschefen informerar**

**Utbildningsnämndens beslut:** ”Utbildningsnämnden har tagit del av informationen.”

**Sammanfattning:** Förvaltningschef och verksamhetschefer informerar om ärendet. Inom ”Verksamhetsområde grundskola” redovisas som första punkt att ”Botkyrkas grundskolor har uppmärksamats medialt den senaste månaden.” Därefter ges exempel på framgångsrikt och uppmärksammat arbete bland kommunens skolor, bland annat i media.

**Protokoll 2018-05-08**

Finns inget i protokollet som hänvisar till Storvretsskolan

**Protokoll 2018-06-12**

**§ 68 Information – Samverkan för bästa skola, information från verksamhetsområdena**

**Utbildningsnämndens beslut:** ”Utbildningsnämnden har tagit del av informationen”.

**Sammanfattning:** Chefen för kvalitetsstöd informerar i ärendet. ”Hösten 2016 granskade Skolinspektionen sjutton av Botkyrka kommuns grundskolor och gymnasieskolor. Skolinspektionen riktade kritik mot ett antal skolor och tre av skolorna fick förelägganden om vite.

Vid en uppföljning hösten 2017 ansåg Skolinspektionen att skolorna åtgärdat mycket, men att allvarliga brister fortfarande återstod i det systematiska kvalitetsarbetet. Huvudmannen Botkyrka kommun blev erbjuden att delta i Skolverkets projekt ”Samverkan för bästa skola”, som innebär att Skolverket ger riktat stöd till skolenheter som brister i likvärdigheten. Likvärdigheten betyder att eleverna ska få en utbildning med hög kvalitet, oavsett var de bor i kommunen, där utbildningen även ska kompensera för elevers olika förutsättningar. Följande förskolor och skolor har identifierats som kvalificerade, och deltar nu i projektet ”Samverkan för bästa skola”. Bland grundskolorna framgår bland annat Störvretskolan. Därefter anges bland annat att ”Läsåret 2017/2018 har ägnats åt att kartlägga och identifiera enheternas brister.”

#### § 70 Information – Arbetet med riktlinjer för trygghet och studiero

**Utbildningsnämndens beslut:** ”Utbildningsnämnden har tagit del av informationen”

**Sammanfattning:** Två verksamhetschefer informerar i ärendet, varav en verksamhetschef för grundskola. Av informationen framgår bland annat att ”Riktlinjerna är nu på remiss till kommunens skolor för att förankras i verksamhet innan antagande. Under hösten 2018 kommer utbildningsnämnden att besluta om riktlinjer för trygghet och studiero för samtliga verksamhetsområden.”

Vi hittar ingen övrig information i protokollet som rör information efter Skolinspektionens uppföljningsbeslut januari 2018

#### Protokoll 2018-09-04

#### § 79 Riktlinjer för trygghet och studiero i Botkyrka kommuns skolor (UF/2018:257)

**Beslut:** ”1. Ärendet återremitteras för vidare beredning.”

**Sammanfattning:** Av informationen framgår bland annat att ”Utbildningsnämnden har gett förvaltningen i uppdrag att ta fram riktlinjer för trygghet och studiero (UN 2017-10-10, § 95).”, och att förvaltningen har tagit fram riktlinjer ”genom intervjuer med verksamhetsledning, rektorer, elevhälsopersonal, socialtjänsten och elever.”

Sammanfattningen följs bland annat av ett ”Yrkande”, som anger att ärendet återremitteras, samt ett ”Särskilt yttrande” där företrädare för socialdemokraterna och moderaterna lämnar ett gemensamt särskilt yttrande. I bilagan redovisas bland annat att ”Ärendet återremitteras för att riktlinjerna behöver kompletteras”/.../.

#### § 82 Muntlig information – redovisning av skolresultat

**Beslut:** ”Utbildningsnämnden har tagit del av informationen.”

**Sammanfattning:** Här redovisas enbart vem som varit med och informerat i ärendet; kvalitetscontroller och verksamhetschefer. Inga resultat synliggörs.

#### Protokoll 2018-10-09

#### § 89 Samverkan för bästa skola – nuläge och åtgärdsplan (UF/2018:144)

**Beslut:** ”Utbildningsnämnden har tagit del av rapporten och lägger den till handlingarna.”

**Sammanfattning:** Av informationen framkommer för grundskolan att ”Vid nulägesanalysen för grundskolan identifierades två utvecklingsområden. Låg måluppfyllelse och bristande likvärdighet vid mätning av måluppfyllelse.”

#### **Protokoll 2018-11-06**

##### **§ 97 Information – Verksamhetsplan grundskola**

**Beslut:** ”Utbildningsnämnden har tagit del av informationen.”

**Sammanfattning:** Tillförordnad verksamhetschef grundskola informerar om verksamhetsplanen för grundskola. ”Med utgångspunkt i det nationella uppdraget, utbildningsnämndens mål och budget, enheternas kvalitetsrapporter, resultatdialoger samt verksamhetsområdets övergripande kvalitetsrapport formuleras en övergripande verksamhetsplan för verksamhetsområdet. Planen fungerar som en gemensam arbetsplan för området. Planen är en viktig del i det systematiska kvalitetsarbetet.”

#### **Protokoll 2018-11-06**

Framkommer inget speciellt om Storvretskolan

#### **Protokoll 2018-12-04**

##### **§ 113 Utbildningsförvaltningens kvalitetsrapport 2017/2018 (UF/2018:351)**

**Beslut:** ”Utbildningsnämnden godkänner kvalitetsrapport 2017/2018.”

”Utbildningsnämnden uppdrar åt förvaltningen att genomföra, följa upp och utvärdera kvalitetsarbetet i enlighet med det som framkommer i kvalitetsrapport 2017/2018.”

**Sammanfattning:** ”Kvalitetsrapporten för läsåret 2017/2018 på huvudmannanivå är den samlade nulägesbeskrivningen för skolformerna som bedrivs inom utbildningsförvaltningen i Botkyrka kommun. Den bygger på verksamhetsområdenas kvalitetsrapporter, dialoger med representanter från verksamhetsområdena samt ett aktivt arbete av utbildningsförvaltningens ledningsgrupp.

I analysarbetet har mönster, vilka främst kan kopplas till brister i det systematiska kvalitetsarbetet samt till huvudmannens bristande styrning och ledning, framträtt.”

#### ***Skolinspektionen, beslut 2019-01-09, Statliga åtgärder för rättelse (Storvretskolan)***

#### **Protokoll 2019-02-05**

##### **§ 1 Information – Storvretskolan samt förvaltningens åtgärdspaket**

**Beslut:** ”Utbildningsnämnden har tagit del av informationen.”

**Sammanfattning:** ”.../Utbildningsdirektör, sammanfattar händelseförloppet som lett till Skolinspektionens beslut den 9 januari 2019 om statliga åtgärder för rättelse på Storvretskolan.

Beslutet innebär att staten genomför åtgärder i Botkyrka kommuns skolverksamhet i form av två rådgivare som jobbar nära skolledningen på plats i Storvretskolan men under ledning av rektor. Förvaltningen har dessutom beslutat om ett separat åtgärdspaket som innefattar bl.a. att Storvretskolan får en ny rektor och ytterligare biträdande rektor för att möjliggöra starkare skolledning och utveckling. Våldsförebyggande arbete, Tåget och Mentors in violence prevention, har påbörjats i samverkan med socialförvaltningen. Systemet för systematiskt kvalitetsarbete kompletterats med:

- en modell för avvikelsekontroll det vill säga, tidig upptäckt och ansvarsupptrappning i form av konsekvenstrappa.
- en ny funktion, grundskoleutvärderare, rekryteras till kvalitetsstöd och kopplas till det nya systemet.

På ledningsnivå kommer dessutom samarbetet med Skolverket intensifieras för att fortsätta utveckla styrning och ledning på samtliga nivåer.”

### **Protokoll 2019-03-12**

#### **§ 14 Väckta ledamotsinitiativ**

**Beslut:** ”Utbildningsnämnden beslutar att ledamotsinitiativen ska behandlas på dagens sammanträde.”

**Sammanfattning:** ”Följande ledamotsinitiativ väcks:

Anlita en revisionsbyrå för att genomlysas Utbildningsförvaltningen”. (M), (V), (TUP)

”Kränkhetskulturen i skolan”. (TUP)

”Ledamotsinitiativet gällande att anlita en revisionsbyrå för att genomlysas utbildningsförvaltningen hanteras inom ram för § 17.”

#### **§17 Politiskt initiativ till utredning av förvaltningsorganisation**

**Beslut:** ”Utbildningsnämnden beslutar initiera en oberoende utredning som ska svara på nedanstående frågeställningar:

1/ Varför lyckades inte huvudmannen rätta till bristerna på skolan?

2/ Varför fick huvudmannen/nämnden bristfälliga och ibland felaktiga lägesrapporter?

3/ Hur kan huvudmannen/nämnden säkerställa att styrkedjan håller ihop från huvudman/nämnd till den lokala verksamheten i framtida arbete?

4/ Är förvaltningens nuvarande förslag på åtgärder, dvs förvaltningens befintliga åtgärdsprogram, tillräckligt utifrån de styrkedjetermer som ger ramar för verksamhetsstyrningen?”

**Sammanfattning:** ”Skolinspektionen har riktat skarp kritik mot flera av kommunens skolor. På Storstretskolan valde inspektionen att placera två rådgivare för att reda ut de problem som finns på skolan.

Nämnden har noggrant följt utvecklingen på Storstretskolan (och övriga skolor som fått vite), men fått bristfälliga och i vissa fall felaktiga lägesrapporter. Kommunen har därför inte lyckats rätta till de brister som skolinspektionen pekat på.

Mot bakgrund av detta har nämndens presidium samlats för att ta fram en inriktning för en oberoende utredning som kan svara på varför detta kunnat ske och hur vi kan jobba för att det inte ska ske igen.

Utredningen bör arbeta utifrån de förutsättningar som gäller för styrning och ledning av skolorna i kommunen.” /.../

”Tidsplanen bör utgå från att utredningens resultat presenteras 15 september 2019.”

**Yrkanden:** (KD) och (M) yrkar bifall till ordförandeförslaget.

**Protokollsanteckning:** ”Ärendet har ursprungligen tillkommit genom ett ledamotsinitiativ, bilaga, av (M), (TUP) och (V). Genom ett snabbt agerande av ordföranden så tog vi genom en

styrgrupp och blocköverskridande fram dagens ärende om att tillsätta en oberoende utredning, vilket leder till att ledamotsinitiativet kan dras tillbaka.”

### **§ 31 Information – Utbildningsdirektören informerar**

Av informationen under denna punkt framgår att bland annat att ”Utbildningsdirektören informerar också om nuläget på Storstretskolan. Ny skolledning på plats. Skolinspektionens rådgivare finns sedan en tid tillbaka på skolan för att observera verksamheten. Tjänsten som grundskoleutvecklare kommer att annonseras inom kort och innehas tillfälligt av /.../”.

Här finns ingen rubrik avseende Beslut eller Sammanfattning

### **Protokoll 2019-04-09**

### **§ 36 Redovisning av huvudmannens svar till Skolinspektionen efter tillsynen 2016 (UF/2017:71)**

**Beslut:** ”Utbildningsnämnden beslutar att godkänna komplettering till Skolinspektionen daterad den 12 mars 2019.”

**Sammanfattning:** Av informationen framgår bland annat att ”Den 27 december 2018 meddelade Skolinspektionen att man avser att genomföra uppföljningen under våren 2019. Med anledning av den aktualiserade uppföljningen har huvudmannen möjlighet att komplettera sin tidigare redovisning.”

### **Protokoll 2019-05-07**

### **§ 49 Utbildningsdirektören informerar**

**Beslut:** ”Utbildningsnämnden har tagit del av informationen.”

**Sammanfattning:** Ordföranden informerar om att utbildningsdirektören ”har valt att lämna sin tjänst efter samråd med kommunledningen”. Tf. utbildningsdirektör informerar bland annat om ”arbetet med Skolverket och samverkan för bästa skola (SBS) där enheten för kvalitetsstöd och Skolverket nu ser över var vi befinner oss och hur vi processen går vidare. Mer information kring detta kommer.”

### **Protokoll 2019-06-11**

### **§ 57 Tf. utbildningsdirektören informerar**

**Beslut:** ”Utbildningsnämnden har tagit del av informationen”

**Sammanfattning:** ”/.../ tf. utbildningsdirektör, ger information om den påbörjade utredningen med anledning av händelsen på Storstretskolan.” ”/.../, som driver utredningen har påbörjat sina intervjuer med både politiker och tjänstemän. Resultaten av utredningen förväntas kunna presenteras i september 2019.”

Därefter informeras bland annat om att rekrytering av ny utbildningsdirektör har påbörjats.