

Utredning av Göteborg stads stadengemensamma områden

Väglidningscentrum
Språkcentrum
Center för skolutveckling



Innehållsförteckning

1	INLEDNING	8
1.1	Uppdraget	8
1.1.1	Avgränsningar.....	8
1.2	Metoder och genomförande	8
1.2.1	Dokumentstudier	8
1.2.2	Enkätundersökning	9
1.2.3	Intervjuer.....	9
1.2.4	Omvärldsbevakning	10
1.2.5	Benchmarkingstudie	10
1.2.6	Dialogmöten och workshops	10
2	ORGANISATORISKA FÖRUTSÄTTNINGAR.....	12
2.1	Vad säger Skollagen?	12
2.1.1	Skollagen om modersmål och studiehandledning	12
2.1.2	Skollagen om studie- och yrkesvägledning	12
2.2	Beslut som grund för de stadengemensamma områdena	13
2.3	Verksamhetsmässiga och organisatoriska förutsättningar	13
2.4	Ekonomiska förutsättningar	16
3	OMVÄRLD, STUDIER OCH FORSKNING	19
3.1	Benchmarkingstudie med andra kommuner	19
3.1.1	Helsingborg.....	19
3.1.2	Malmö	20
3.1.3	Uppsala.....	21
3.1.4	Västerås.....	23
3.2	Omvärldsbevakning för organisationen av modersmål, studie- och yrkesvägledning samt skolutveckling	24
3.2.1	Förändrad lagstiftning	24
3.2.2	Olika studier med koppling till de stadengemensamma områdena.....	24
3.2.2.3	Modersmål och studiehandledning.....	26
3.3	Teorier som underlag för samverkan och samordning	28
3.3.1	Behovet av samverkan och samordning	28
3.3.2	God grund för samverkan.....	28
4	RESULTAT.....	31
4.1	Resultat från enkät med rektorer eller motsvarande	31
4.1.1	Vägledningscentrum	31
4.1.2	Språkcentrum	34
4.1.3	Center för skolutveckling	37
4.1.4	Samlade synpunkter om områdenas organisering.....	40
4.2	Inspel från genomförda intervjuer	42
4.2.1	Övergripande uppfattning om det stadengemensamma	42
4.2.2	Styrkor och svagheter i befintlig verksamhet.....	45

4.2.3	Finansiering av det stadengemensamma	47
4.2.4	Uppföljning av det stadengemensamma	48
4.2.5	Möjligheter till samverkan och samordning	49
4.2.6	Nuvarande placering och behov av organisatoriska förändringar	50
4.2.7	Synpunkter om organisatoriska förändringar	51
4.3	Resultat från workshop om olika organisatoriska lösningar	53
4.4	Sammanfattande resultat	56
5	ANALYS OCH SLUTSATSER	57
5.1	Organisering på rätt sätt?	57
5.1.1	Samordning av de stadengemensamma områdena	58
5.2	Styrning och ledning av det stadengemensamma	59
5.3	Påverkan från lagändringar och rapporter	60
5.4	Behövs stadengemensamt?	62
5.5	Alternativa organisatoriska lösningar	63
5.5.1	Förändringsbehov oavsett organisering av stadengemensamt	63
5.5.2	Konsekvenser om stadengemensamt fortsätter erbjudas i en samlad struktur ...	66
5.5.3	Konsekvenser om stadengemensamt fortsatt erbjuds uppdelat mellan förvaltningar	67
5.6	Det stadengemensammas relevans i styrkedjan”	69
5.7	Rekommendationer och slutsatser	70

Förord

Sweco Sverige AB har haft i uppdrag från Göteborg stad att utreda organisationen av Vägledningscentrum, Språkcentrum och Center för skolutveckling vilka i nuläget är organiserade som stadengemensamma områden med placering inom Utbildningsförvaltningen.

För att få överblick av de organisatoriska förutsättningarna har relevanta dokument gått igenom och en enkät har genomförts riktad till rektorer och utbildningschefer inom förskola, grundskola och gymnasieskola. Utöver detta har intervjuer genomförts med ett fyrtiotal chefer och medarbetare inom stadens fyra förvaltningar med ansvar för förskola, grundskola, gymnasieskola och vuxenutbildning. För att få ytterligare inspel kring framtida organisering och utveckling har dialogmöten och workshops anordnats med olika målgrupper, inklusive fackliga representanter. Ytterligare ett moment i utredningen har bestått av en benchmarkingstudie där information inhämtats om hur verksamheter, motsvarande de stadengemensamma områdena i Göteborg, är organiserade i Helsingborg, Malmö, Uppsala och Västerås. Inom denna del av uppdraget har ett femtontal personer medverkat i olika samtal.

Uppdraget har genomförts av Charlotte Sävås Nicolaisen i rollen som uppdragsledare med ansvar för uppdragets genomförande som helhet. Utöver Charlotte har Caroline Wrangsten Rohner medverkat med ett särskilt ansvar för benchmarkingstudien och genomgång av aktuell forskning med koppling till de stadengemensamma områdena. Vera Stafström deltog i samband med en workshop som hölls riktad till styrgruppen för de stadengemensamma områdena och den referensgrupp som varit knuten till genomförandet.

Vi vill härmed tacka alla som har bidragit med uppgifter och synpunkter till utredningen.

Sweco Sverige AB, 2024-04-05

Charlotte Sävås Nicolaisen

Sammanfattning

Göteborg stad har gett Sweco i uppdrag att göra en genomlysning av de tre stadengemensamma områdena: Center för skolutveckling (CSU), Vägledningscentrum (VLC) och Språkcentrum (SPC). Verksamheterna är organiserade samlat som "stadengemensamt" inom stadens utbildningsförvaltning men har till uppgift att svara upp mot behov från stadens samtliga fyra utbildningsnämnder. En målsättning har varit att utredningen ska ge svar på frågor om i vilken utsträckning nuvarande organisering skapar förutsättningar för de fyra huvudmännen att effektivt styra, leda och ta sitt ansvar utifrån nationella och lokala styrdokument, ekonomi och kvalitet.

Uppdraget har genomförts med stöd av olika metoder såsom dokumentstudier, en enkätundersökning riktad till skolornas rektorer och utbildningschefer och ett stort antal intervjuer med verksamhetsansvariga och specialister inom de samverkande förvaltningar, men också med företrädare från fyra så kallade benchkommuner (Helsingborg, Malmö, Uppsala och Västerås). Uppgifter till utredningen har också samlats in vid workshops och olika möten som anordnats riktad till olika målgrupper. Under hela utredningsprocessen har en löpande kommunikation förts med en utsedd referensgrupp med representanter från de fyra samverkande förvaltningarna, samt med uppdragets styrgrupp bestående av utbildningsförvaltningarnas direktörer.

I utredningen framkommer att det finns en gemensam uppfattning om att utbildningskedjan för barn och unga 1 till 19 år är viktig och måste värnas om. Det framkommer vidare att verksamheterna inom det stadengemensamma var och en för sig erbjuder verksamhet med god kvalitet, men är inte fullt ut anpassade utifrån förvaltningarnas behov. Utöver Center för skolutveckling saknar övriga stadengemensamma områden relevans för förskoleförvaltningen. Arbetsmarknads- och vuxenutbildningsförvaltningen har marginell samverkan med de stadengemensamma områdena. Av enkätresultat kan konstateras att rektorerna i sin samlade bedömning mest positiva till vägledningscentrum. Berörda rektorer inom grundskoleförvaltningen är mer nöjda med Vägledningscentrum än berörda rektorer inom utbildningsförvaltningen. Rektorerna inom utbildningsförvaltningen är mer nöjda med Språkcentrum och Center för skolutveckling än berörda rektorer inom grundskoleförvaltningen.

Uppfattningen är att det finns en tydlig organisation och struktur för arbetet inom det stadengemensamma, men det fungerar inte som önskat. Arbetet bygger inte på behov och den öppenhet som skulle behöva finnas i dialogen saknas. Att ordförande i styrgruppen sitter med i Utbildningsförvaltningens ledningsgrupp upplevs som problematisk då rollen inte uppfattas som neutral relaterat övriga förvaltningar inom stadengemensamt. Att hitta innovativa och flexibla lösningar upplevs inte som kännetecknande för verksamheterna inom stadengemensamt. Det finns dessutom oklarheter om hur de stadengemensamma områdena finansieras och den uppföljning som görs upplevs inte som ändamålsenlig från samverkande förvaltningar. Styrkor i nuvarande organisation handlar framförallt om samordningen ger större möjlighet till likvärdiga förhållningssätt än om verksamhet flyttas till respektive förvaltning. En samordnad organisering upplevs underlätta möjlighet till heltidstjänster samtidigt som det underlättar kompetensförsörjning och tillhandahållande av spetskompetens inom de stadengemensamma områdena.

Hur de samverkande förvaltningarna ser på de stadengemensamma områdenas organisatoriska placering varierar. Framförallt grundskoleförvaltningen och förskoleförvaltningen ser det som mer ändamålsenligt att hämta hem verksamhet från stadengemensamt till sina respektive förvaltningar och är angelägna att ta över ansvar för verksamheterna. En återkommande uppfattning som framförs är att ansvaret behöver ligga närmare barn och elever. I nuläget finns dubbla strukturer inom olika områden, dels inom förvaltningarna, dels inom det stadengemensamma som inte är resurseffektivt.

I den analys som Sweco landat i framkommer att det oavsett vilken framtida organisation som Göteborg stad beslutar om för det stadengemensamma arbetet så finns ett antal utmaningar som behöver hanteras.

- Det behövs en gemensam vision och målbild för stadengemensamma frågor
- Inkludering av samtliga förvaltningar behöver säkerställa
- Områden för gemensam samverkan behöver tydliggöras och förankras inom samverkande förvaltningar
- Den organisatoriska strukturen behöver förändras
- Ett fortsatt fokus på utbildningskedjan kräver samsyn om vikten av detta mellan samverkande förvaltningar
- Vägledningscentrum och Språkcentrum kan erbjudas samlat även fortsättningsvis, men inte nödvändigtvis tillsammans
- Vägledningscentrum kan kvarstå inom Utbildningsförvaltningen som ett nav mellan grundskolan och vuxenutbildningen, åtminstone initialt
- Språkcentrum hålls samman men kan med fördel flyttas för en mer relevant placering

Sammantaget ger Sweco följande rekommendationer inför ett fortsatt utvecklingsarbete och inför beslut om hur stadengemensamma frågor kan hanteras mellan Göteborgs stads utbildningsförvaltningar:

- Inom varje utbildningsförvaltning behöver det göras en noggrann analys av behov där man ser nyttan av att samverka med övriga utbildningsförvaltningar. I detta syfte är det av värde att ansvariga direktörer och medverkande förvaltningar påbörjar en dialog för att identifiera områden eller gemensamma utmaningar som alla kan relatera till.
- Där beslut fattas om samverkansområden är det viktigt att fastställa övergripande mål och delmål som följs upp i en kontinuerlig process. Här kan upprättande av ett årshjul med tydliga hållpunkter vara ett sätt att driva arbetet framåt och att ge underlag inför nya beslut. I sammanhanget är det viktigt att uppföljning som görs även kopplas till utbildningsförvaltningarnas kvalitetsredovisningar där detta är möjligt och relevant. Även ekonomiska uppföljningar behöver bli mer transparanta än vad som varit fallet inom det stadengemensamma i nuvarande form.
- Genom att de områden som ingått i det stadengemensamma inte är ändamålsenliga i nuvarande form behöver organisationen för stadengemensamma frågor förändras. Detta medför att den styrgrupp som funnits för verksamheten avvecklas. Dock är det viktigt att i samband med detta besluta om en ny form för samverkan t.ex. med den organisation med nav och noder som är under utveckling. En sådan organisering skulle eventuellt kunna användas som utgångspunkt för att hitta ett mer ändamålsenligt sätt att samverka kring gemensamma utmaningar oavsett område. De förslag som lämnats att utse ordförande roterande mellan de olika förvaltningarna vid bredare samverkansområden skulle kunna vara ett sätt att stärka ansvarstagandet.

För de befintliga stadengemensamma områdena ger Sweco följande rekommendationer:

- Resurser inom Center för skolutveckling delas upp mellan förvaltningar för att stärka ett närmare utvecklingsarbete inom respektive förvaltning. Här kan med fördel den modell som är under uppbyggnad med ett fast nav och noder på förvaltningsnivå vara en modell att bygga vidare på. Det behöver säkerställas att det finns en fast kärna för samverkan kring forskning, regional samverkan och samt en nationell och internationell utblick. Eventuellt kan samarbetet med Göteborgsregionen stärkas i detta syfte varför en fördjupad dialog kring detta kan vara en framgångsfaktor i ett fortsatt regionalt samarbete.
- Språkcentrum påbörjar en förflyttning från Utbildningsförvaltningen till Grundskoleförvaltningen för att stärka möjligheter till en närmare samordning och samverkan. Denna rekommendation har sin grund i att merparten av verksamheten bedrivs inom grundskolan. Ett närmande till de skolorna som erbjuder modersmålsundervisning och studiehandledning kan stärka kopplingen till skolornas elevhälsoarbetet och annan stödverksamhet för eleverna. Detta har enligt olika studier varit framgångsrikt sett till elevernas utveckling.
- Vägledningscentrum ligger kvar inom Utbildningsförvaltningen. Åtminstone initialt som en följd av en pågående utredning av organisering av vuxenutbildningen. Sweco ser fördelar med en bredare samverkan kring vägledning som även inkluderar vuxenutbildningen. Men om denna koppling inte blir fallet kan staden överväga att göra motsvarande förflyttning av vägledningscentrum som finns organiserad inom exempelvis Uppsala och Malmö. Viktigt är dock att det finns en samlad vägledning att tillgå för skolor som inte har kapacitet att erbjuda vägledning motsvarande heltidstjänster.

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Göteborg stad har sett ett behov av en genomlysning av de tre stadengemensamma områdena: Center för skolutveckling (CSU), Vägledningscentrum(VLC) och Språkcentrum (SPC). Verksamheterna är organiserade samlat som "stadengemensamt" inom stadens utbildningsförvaltning men har till uppgift att svara upp mot behov från stadens samtliga fyra utbildningsnämnder. Inom ramen för uppdraget ska nuvarande organiserings ändamålsenlighet belysas med utgångspunkt i skolornas behov. En målsättning är att utredningen ska ge svar på frågor om i vilken utsträckning nuvarande organisering skapar förutsättningar för de fyra huvudmännen att effektivt styra, leda och ta sitt ansvar utifrån nationella och lokala styrdokument, ekonomi och kvalitet.

I uppdraget har ingått att belysa den verksamhetslogik som låg till grund för bildandet av respektive verksamhet inom de stadengemensamma områdena och bedöma om den fortfarande är ändamålsenlig sett till nuvarande nämnders organisering, behov och uppdrag. Särskilt ska de organisationsförändringar som skett avseende bildandet av två nya skolenämnder, förskolenämnden och grundskolenämnden, samt tillhörande förvaltningar beaktas. Ändamålsenligheten och nyttan ska bedömas utifrån det uppdrag som Göteborgs stad har som huvudman för utbildning och som idag är delegerat till de fyra skolenämnderna. I utredningen har också ingått att omvärldsbevaka hur andra större skolkommuner organiserar sig inom de aktuella områdena samt att visa på aktuell forskning som kan ha en inverkan på områdenas organisering.

Av uppdragsbeskrivningen framgår att utredningen ska resultera i rekommendationer, med tillhörande konsekvensbeskrivningar, om framtida organisering av huvudmannens ansvar vad gäller modersmålsundervisning/modersmålsstöd, studiehandledning, studie- och yrkesvägledning samt stöd för skolutveckling.

1.1.1 Avgränsningar

Swecos uppdrag omfattar en utredning med utgångspunkt i det stadengemensamma organisation samt de fyra huvudmän som ansvarar för utbildning i Göteborg stad, från förskola till vuxenutbildning. I de fall det framkommit uppgifter om andra förvaltningar eller angränsande organisationer som på olika sätt skulle kunna beröras av en förändrad organisering av de stadengemensamma områdena görs ingen djupare analys av sådana eventuella förändringsbehov.

Uppdraget omfattar enbart verksamhet som bedrivs i kommunal regi. Detta medför att framförallt vuxenutbildningen, där merparten av verksamheten bedrivs av externa utförare, har en mindre framträdande roll i utredningen.

1.2 Metoder och genomförande

Uppdraget har genomförts med stöd av olika metoder såsom dokumentstudier, en enkätundersökning, intervjuer enskilt och i grupp, workshops och olika möten för dialog med verksamhetsansvariga, verksamhetsutvecklare och fackliga representanter. Under hela utredningsprocessen har en löpande kommunikation förts med en utsedd referensgrupp med representanter från de fyra samverkande förvaltningarna. Dessutom har möten hållits återkommande med en styrgrupp bestående av utbildningsförvaltningarnas direktörer.

1.2.1 Dokumentstudier

Dokumentstudien har haft sin utgångspunkt i styrdokument, samt olika dokument som tillhandahållits från Göteborgs stad gällande historik, organisatoriska förutsättningar samt

beslut som tagits med koppling till det stadengemensamma. Dokumentstudien har även omfattat underlag om de ekonomiska förutsättningarna. Utöver detta har olika utredningar, lagförändringar och exempel på uppgifter som framkommit i aktuell forskning med relevans för de tre stadengemensamma områdena studerats som grund för utredningen.

1.2.2 Enkätundersökning

För att få kunskap om hur de tre stadengemensamma områdena fungerar och hur de svarar upp mot stadens skolors behov har en webbenkät genomförts riktad till rektorer och verksamhetschefer inom förskola, grundskola och gymnasieskola. Genom att vuxenutbildningen huvudsakligen bedriver sin verksamhet med externa anordnare har denna verksamhet inte omfattats av enkätundersökningen. Detta beslut fattades i samråd med utsedd referensgrupp.

Totalt skickades enkäten ut till 316 respondenter. Av dessa har 166 besvarat den, vilket motsvarade en svarsfrekvens på 52,5 procent. Högst svarsfrekvens har respondentgruppen "Verksamhetschef/Utbildningschef" med 87,5 procent. Lägst svarsfrekvens har gruppen "Rektor inom förskola", 44,3 procent. I tabell 1 redovisas svarsfrekvenserna för respektive målgrupp.

Tabell 1. Svarsfrekvens enkät med rektorer/motsvarande inom förskola, grundskola och gymnasieskola.

Roll	Antal svarande	Antal i utskicket	Andel svar (%)
Rektor (förskola)	78	176	44,3
Rektor (förskoleklass/grundskola/anpassad grundskola)	42	73	57,5
Rektor (gymnasieskola/anpassad gymnasieskola)	32	51	62,7
Verksamhetschef/Utbildningschef (förskola/grundskola/gymnasieskola)	14	16	87,5

Av de svarande uppger 69 procent att de har haft sin nuvarande roll i mer än 5 år. 7 procent har haft sin roll i 4-5 år, 20 procent av de svarande i 1-3 år och 4 procent av de svarande har haft sin nuvarande roll kortare tid än 1 år.

I rapporten redovisas enkätsvar huvudsakligen för respondentgruppen som helhet. Där det framkommer skillnader mellan olika respondentgruppers svar redovisas även detta. Dock har inga statistiskt säkerställda skillnader kunna påvisas.

1.2.3 Intervjuer

Ett huvudmoment i datainsamlingen har varit intervjuer där totalt 40 personer medverkat vid individuella samtal. I ett par fall har personer intervjuats tillsammans. Detta har skett där medarbetare varit relativt nyanställda och därför själva valt att ha med ytterligare en person vid intervjutillfället. Hälften av intervjuerna har genomförts på plats i Göteborg och hälften har genomförts digitalt via Teams. Som utgångspunkt för intervjuerna användes frågor i en intervjuguide där frågorna vid varje enskilt intervjutillfälle anpassades till intervjupersonernas roller och ansvar relaterat de stadengemensamma områdena, se bilaga 1.

Inledningsvis i utredningen fördes sonderade samtal med medverkande i den referensgrupp som Sweco haft som kontaktpersoner under utredningen (5 personer). Därefter intervjuades samtliga representanter som medverkar i styrgruppen inklusive ansvarig chef för de stadengemensamma områdena (totalt 8 personer). Även de ansvariga verksamhetscheferna för Vägledningscentrum, Språkcentrum och Center för skolutveckling som är adjungerade i styrgruppen intervjuades i detta skede (4 personer).

I dialog med kontaktpersonerna i referensgruppen och i samband med intervjuerna så har en så kallad "snöbollsteknik" använts för att hämta information om andra personer att intervjua. Det har framförallt handlat om sakkunniga inom olika områden såsom kvalitetsfrågor, utvecklingsfrågor och forskning samt enhetschefer och representanter från HR, IT och ekonomifrågor. Totalt har 19 personer intervjuats i denna gruppering. Avslutningsvis fick även direktörerna möjlighet att lämna sina synpunkter (4 personer).

1.2.4 Omvärldsbevakning

En omvärldsbevakning gjordes genom dokumentstudier av aktuella utredningar och rapporter och kommande regeländringar från Skolverket. Som utgångspunkt för denna del gick Sweco genom underlag som vidlagts utredningen från beställaren. Därifrån gjordes ett urval av, för utredningen, särskilt relevanta dokument. Extra sökningar gjordes dessutom i Skolverkets och Skolinspektionens resursdatabaser för att säkerställa att nödvändigt underlag lagts till samlingen. Sammanställningen har varit en iterativ process där mer underlag plockats in allt eftersom insikter från den övriga datainsamlingen kommit in. På så sätt kunde viss metodtriangulering nyttjas och omvärldsbevakningen kunde bistå med att antingen bekräfta eller dementera insikterna från intervjustudier, benchmarkingstudie och workshops till utredningens analys.

1.2.5 Benchmarkingstudie

Inom uppdraget har en benchmarkingstudie genomförts med fyra utvalda kommuner: Helsingborg, Malmö, Uppsala och Västerås. Datainsamlingen gjordes framförallt genom intervjuer via Teams med olika företrädare från kommunerna. Efter intervjuerna fick respondenterna möjlighet att komplettera och revidera det sammanställda materialet. Deltagarna fick själva bedöma vilka medarbetare som var bäst lämpade för intervjun. Det var emellertid utmanande att hitta en eller ett par intervjupersoner som hade den fulla överblicken. I en del intervjuer deltog flera anställda inom kommunen, i andra intervjuer enstaka personer med stor överblick över helheten till exempel från kommunernas grundskoleförvaltningar, se tabell 2. Sweco har även efterfrågat uppgifter via mejl, framförallt från personer inom vuxenutbildningen. Frågorna i benchmarkingstudien lade tonvikt på hur kommunerna har organiserat sina verksamheter motsvarande Göteborg stads stadengemensamma områden, samt styrkor och svagheter med detta. Bilden av hur kommunerna arbetar med de tre områdena är att betrakta som övergripande. Det skulle behövas mer tid och framförallt intervjuer med personer i fler roller i organisationerna för att kunna ge en djupare förståelse om för- och nackdelarna med de organisatoriska processer som kartlagts.

Tabell 2. Kontakter som underlag för benchmarkingstudie.

Kommun	Förvaltning	Roll/arbetsområde/avdelning eller enhet
Malmö	Grundskoleförvaltningen	Chef utvecklingsavdelningen
Malmö	Gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen	Chef avdelning för elevhälsa och samordning
Helsingborg	Skol- och fritidsförvaltningen	Enhetschef Modersmål
Helsingborg	Skol- och fritidsförvaltningen	Enhetschef Modersmål
Västerås	Barn- och utbildningsförvaltningen	Biträdande verksamhetschef Grundskola
Västerås	Barn- och utbildningsförvaltningen	Enhetschef centrum för flerspråkighet
Uppsala	Utbildningsförvaltningen	Biträdande utbildningsdirektör
Uppsala	Utbildningsförvaltningen	Verksamhetsutvecklare
Uppsala	Utbildningsförvaltningen	Förskolechef
Uppsala	Utbildningsförvaltningen	Grundskolechef
Uppsala	Utbildningsförvaltningen	Chef gymnasium
Uppsala	Utbildningsförvaltningen	Enhetschef, kvalitetsuppföljning och pedagogisk verksamhet

1.2.6 Dialogmöten och workshops

Ett moment i utredningen har bestått i dialog med deltagare i en referensgrupp för rektorer inom grundskoleförvaltningen och motsvarande dialog med verksamhetsutvecklare inom utbildningsförvaltningen. Vid mötet med referensgruppen inom grundskolan medverkade tio personer. Vid motsvarande möte med representanter från utbildningsförvaltningen deltog fyra personer i en gemensam dialog. Upplägget vid de båda mötestillfällena var i stort sett identiskt. Samtalen inleddes med en kort presentation av resultat från den enkät som

genomförts. Referensgruppen från grundskoleförvaltningen fick endast ta del av resultat som representerade svar från grundskolans rektorer och utbildningsförvaltningens mötesdeltagare fick på motsvarande sätt endast ta del av resultat som gymnasierektorer hade lämnat. Vid dialogen fördes därefter samtal om styrkor och svagheter, samt vad deltagarna såg som utvecklingsbart i en framtida organisation. Ambitionen var att inhämta samlad och övergripande information samt att skapa delaktighet i processen.

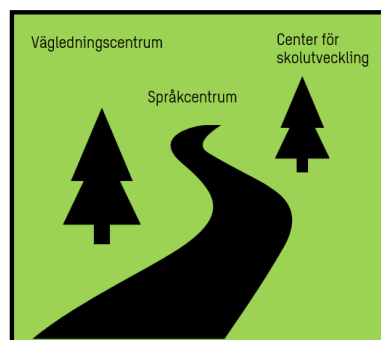
Ytterligare ett moment i utredningen har bestått i en workshop riktad till deltagare i utredningens referensgrupp, representanter i stadengemensamts styrgrupp och verksamhetscheferna med ansvar för de stadengemensamma områdena, totalt ett femtontal personer. Även detta tillfälle inleddes med en kort presentation av resultat som hade framkommit i utredningen. Denna gång redovisades resultat från enkäten som helhet och från de intervjuer som hade genomförts. Även delar av resultat som hade framkommit i benchmarkingstudien presenterades som underlag för dialogen och workshopens olika frågeställningar.

Efter presentationen fick deltagarna i *en första uppgift* identifiera styrkor och svagheter med utgångspunkt i två alternativa scenarier:

1. De stadengemensamma områdena är organiserade i en gemensam och samlad struktur
2. De stadengemensamma områdena är organiserade uppdelat utifrån förvaltnings specifika förutsättningar

I *en andra uppgift* delades gruppen in i fyra grupper där de med utgångspunkt i de två scenarierna fick diskutera en önskad målbild för de stadengemensamma områdena tre år framåt, år 2027. Uppgiften var att påvisa förändringar som hade skett, hur samordningen hade organiserats och hur barn- och elevperspektiv påverkats i ett önskat läge. Målsättningen var att uppgifter som framkom skulle kunna användas som underlag till utredningens analys och slutsatser tillsammans med övrig datainsamling.

Utveckling framåt – önskat läge 2027



Scenario 1 och Scenario 2

Om ni blickar framåt tre år, hur ser er **målbild** ut gällande de tre stadengemensamma områdena?

t.ex. samordning/samverkan, ekonomisk effektivitet, kvalitet, ändamålsenlighet utifrån behov, barn- och elevperspektiv, kompetens

1. Vad har förändrats mot nuläget?

2. Hur samordnas de stadengemensamma områdena organisatoriskt mellan utbildningsförvaltningarna?

3. Hur har barn och elevperspektivet påverkats?

2 Organisatoriska förutsättningar

I detta avsnitt redovisas inledningsvis uppgifter från gällande lagar som ligger till grund för huvudmannens och nämndernas ansvar och roller. Därefter redovisas en kort historik över förändringar som skett i Göteborgs stad relaterat de tre stadengemensamma områdena. Avsnittet avslutas med en beskrivning av hur varje stadengemensamt område är organiserat samt uppgifter om ekonomiska förutsättningar för de olika verksamheterna.

2.1 Vad säger Skollagen?

2.1.1 Skollagen om modersmål och studiehandledning

I Skollagen framgår olika krav vad gäller dels modersmål och studiehandledning, dels studie och yrkesvägledning inom olika skolformer. Av lagen (10§ kap 8 och 9) framgår att såväl förskolan som förskoleklass ska medverka till att barn med annat modersmål än svenska får möjlighet att utveckla både det svenska språket och sitt modersmål. För grundskolan och gymnasieskolan (7 § kap och 19 § kap 15) gäller att en elev som har en vårdnadshavare med ett annat modersmål än svenska ska erbjudas modersmålsundervisning i detta språk om språket är elevens dagliga umgängesspråk i hemmet, och eleven har grundläggande kunskaper i språket. En elev som tillhör någon av de nationella minoriteterna ska erbjudas modersmålsundervisning i elevens nationella minoritetsspråk. Dock kan Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om modersmålsundervisning som kan innebära att modersmålsundervisning ska erbjudas i ett språk bara om ett visst antal elever önskar sådan undervisning i det språket. För grundskolan och den anpassade grundskolan gäller att en nyanländ elev som har tagits emot inom skolväsendet ska få studiehandledning på modersmålet om det inte är uppenbart obehövt. Studiehandledningen ska syfta till att ge eleven förutsättningar att uppfylla de betygskriterier eller kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas. Studiehandledningen får ges på elevens starkaste skolspråk, om det är ett annat än modersmålet. I Skollagen (4§ och 12 § kap 20) finns även regler för modersmål gällande kommunal vuxenutbildning. Där framgår att om en elev i utbildning på grundläggande nivå eller i anpassad utbildning på grundläggande nivå har bristfälliga kunskaper i svenska språket, får utbildningen tillhandahållas på elevens modersmål eller något annat språk som eleven behärskar. Sådan utbildning ska kompletteras med undervisning eller träning i svenska språket. Även undervisning i svenska för invandrare får ske på elevens modersmål eller något annat språk som eleven behärskar.

Modersmålsundervisning eller studiehandledning på modersmålet får överlämnas till en annan huvudman inom skolväsendet på entreprenad inom grundskolan och gymnasieskolan inklusive anpassade studieformer (14§ kap 23). Studiehandledning kan i dessa fall ges i interaktiv form med informations- och kommunikationsteknik där eleven och studiehandledaren är åtskilda i rum men inte i tid.

2.1.2 Skollagen om studie- och yrkesvägledning

Gällande studie- och yrkesvägledning framgår av Skollagen (kap 2) att elever i alla skolformer utöver barn i förskolan och elever i förskoleklass, ska ha tillgång till studie- och yrkesvägledning utifrån sina behov. Det framgår vidare av lagen att eleverna under sin skoltid behöver utveckla kunskaper både om sig själva och om olika valalternativ för att kunna göra väl underbyggda studie- och yrkesval. Även personalens kompetens är fastslagen i lagen. I Skollagen (29 § kap 2) framgår att elever i alla skolformer utom förskolan och förskoleklass ska ha tillgång till personal med sådan kompetens att deras behov av vägledning inför val av framtida utbildnings- och yrkesverksamhet kan tillgodoses. Även den som avser att påbörja en utbildning ska ha tillgång till vägledning.

För att få anställas utan tidsbegränsning för studie- och yrkesvägledning ska den sökande ha en utbildning avsedd för sådan verksamhet (30 § kap 2). Den som inte uppfyller kravet får anställas för studie- och yrkesvägledning för högst ett år i sänder.

2.2 Beslut som grund för de stadengemensamma områdena

De stadengemensamma områdena i Göteborg stad, där Center för skolutveckling, Vägledningscentrum och Språkcentrum erbjuds samlat inom utbildningsförvaltningen, har varit gällande sedan år 2015. Utgångspunkter för organiseringen av de stadengemensamma områdena har dock utvecklats successivt och startade för mer än tjugo år sedan.

Grunden för Centrum för skolutveckling finns att hämta i den avsiktsförklaring som de skolfackliga organisationerna undertecknade år 1998 tillsammans med Utbildningsdepartementet, Svenska kommunförbundet och Skolverket. Avsiktsförklaringen syftade till att gemensamt utveckla den svenska skolan. För Center för skolutvecklings organisering betonades särskilt behovet av ett tydliggörande av styrning och ledning av verksamheten. Detta för att beakta dels Center för skolutvecklings kommunövergripande roll, dels för att svara upp mot en önskan stadsdelarna hade förmedlat i sina remissvar till avsiktsförklaringen och som framförallt betonade vikten av ett ökat inflytande över verksamheten. I sammanhanget framfördes det också som viktigt att se över den framtida styrningen och ledningen av vägledningen, då det från stadsdelarna påtalades att det fanns brister vad gällde delaktighet och inflytande inom denna verksamhet. Utifrån en översyn som gjordes av studie- och yrkesvägledningen fick Utbildningsnämnden i uppdrag att fr o m 2003-07-01 samordna studie- och yrkesvägledningen för grundskola, obligatorisk särskola, gymnasiesärskola och gymnasieskola samt att utveckla öppen vägledningsverksamhet för ungdomar. Samtidigt som detta beslut togs gjordes en hemställan från Göteborgs kommun åt Göteborgsregionens kommunalförbund att samordna skola och arbetslivskontakter för grundskolan i Göteborg. Detta sammantaget gav grund för den verksamhet som bedrivs inom Vägledningscentrum.

I oktober 2013 fattade kommunfullmäktige beslut om att överföra Center för skolutveckling, från stadsledningskontoret och kommunstyrelsen till utbildningsnämnden vilket började gälla 1 januari 2014. Målet som formulerades avseende Center för skolutvecklings uppdrag var att verksamheten skulle ha till uppgift att stödja processer som leder till ökad måluppfyllelse och likvärdighet, samt att stödja det systematiska utvecklings- och kvalitetsarbetet i syfte att stärka utbildningsområdets uppdrag. I beslut från Kommunfullmäktige föreslogs också att Kommunstyrelsen skulle få i uppdrag att fortsatt utreda frågan om Språkcentrums organisatoriska hemvist. Språkcentrum tillhörde vid denna tidpunkt Lundby stadsdelsnämnd. Ett alternativ som hade förordats från Lundby stadsdelsnämnd var att verksamheten inom Språkcentrum skulle flyttas till utbildningsförvaltningen vilket senare även beslutades.

Utifrån de olika beslut som fattades under 2014 och som trädde i kraft 2015 bildades området Stadsgemensamt med organisatorisk placering inom utbildningsförvaltningen. Följande utgångspunkter formulerades som vägledande för verksamheten¹:

- Tydlighet i ledning och styrning
- Delaktighet och medinflytande för berörda förvaltningar
- Tydlighet avseende ekonomi och budget

2.3 Verksamhetsmässiga och organisatoriska förutsättningar

Av Reglemente för Göteborgs Stads utbildningsnämnd som trädde i kraft den 23 februari 2023 och som gäller för de stadengemensamma områden framgår att Utbildningsnämnden har ett särskilt ansvar enligt följande:

¹ Se dokument: Ny organisation för Cfs och VLC från 2014-01-01

§ 8 Utbildningsnämnden ansvarar för att erbjuda och tillhandahålla resurser för att stödja och samordna för staden gemensam verksamhetsutveckling inom samtliga skolformer inklusive fritidshem.

§ 9 Utbildningsnämnden ansvarar för att tillhandahålla studie- och yrkesvägledare inom grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola och anpassad gymnasieskola i kommunens regi.

§ 10 Utbildningsnämnden ansvarar för att erbjuda och tillhandahålla modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål inom grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola och anpassad gymnasieskola samt modersmålsstöd inom förskolan.

§ 11 Utbildningsnämnden ska samverka med förskolenämnden, grundskolenämnden och nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning avseende styrning och uppföljning av Center för skolutveckling, Vägledningscentrum och Språkcentrum.

Utbildningsnämnden ska i övrigt verka för att samråd sker med de som nyttjar nämndens tjänster.

Med detta som utgångspunkt har olika värden och ledord formulerats inom organisationen för det stadengemensamma som gäller för samtliga områden. Verksamheterna ska ha ett barn- och elevperspektiv som bidrar till barns utveckling och elevers måloppfyllelse. Det ska vara en hållbar utbildningskedja från 1 till 19 år som ska säkerställa fokus på barns och elever progression genom utbildningssystemet. Det är uttalat att skolförvaltningarnas tillgång till de stadengemensamma resurserna ska ske på likvärdig grund. Inom samtliga stadengemensamma områden ska verksamheten bedrivas utifrån vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet.

Organisatoriskt ingår de stadengemensamma områdena i en egen linjeorganisation inom utbildningsförvaltningen. För området finns en utbildningschef med övergripande ansvar för det stadengemensamma samt tre enhetschefer med ansvar för vart och ett av de tre stadengemensamma områdena. Utbildningschefen medverkar i utbildningsförvaltningens ledningsgrupp och har även ett uppdrag som ordförande för en styrgrupp som finns inrättad för det stadengemensamma. Styrgruppen består av chefer inom de samverkande förvaltningarna med eget beslutsmandat eller med direkt ingång till förvaltningsledningen i respektive förvaltning. I nuläget medverkar ordförande samt två representanter från utbildningsförvaltningen, tre representanter från grundskoleförvaltningen och två representanter från förskoleförvaltningen. En representant från arbetsmarknads- och vuxenutbildningsförvaltningen och ekonom inom utbildningsförvaltningen adjungeras in till mötena vid sådant behov. Dessutom deltar enhetscheferna som föredragande vid mötena. Styrgruppen träffas regelbundet en gång per månad. Med styrgruppen finns målsättningen att möjliggöra att de fyra samverkande huvudmännen ska kunna ta sitt ansvar utifrån styrdokument, ekonomi och kvalitet samt att säkerställa att den verksamhet som bedrivs inom det stadengemensamma visar på transparens, delaktighet och inflytande. Styrgruppen har i uppdrag att:

- Prioritera behov utifrån budget/verksamhetsplaner/kvalitetsrapporter och 0/1-19-årsperspektivet
- Initiera dialog om för utbildningsområdet angelägna utvecklingsområden
- Återkommande belysa hur olika insatser från verksamheterna i område Stadsgemensamt bidrar i de processer hos förvaltningarna som leder till ökad måloppfyllelse
- Ta fram beslutsunderlag och besluta om prisjusteringar gällande Språkcentrums verksamhet
- Ta fram beslutsunderlag och besluta i frågor som berör verksamheterna i område Stadsgemensamt
- Varje medlem i gruppen ansvarar för kommunikation och förankring i sin förvaltning

Uppdraget genomförs utifrån gällande styrdokument, kommunfullmäktiges budget, skolnämndernas budgetar, verksamhetsplaner och eventuella kvalitetsrapporter i frågor som har bäring på det stadengemensamma. Årligen tas därefter verksamhetsplaner fram för Vägledningscentrum, Språkcentrum, Center för skolutveckling och för området stadsengemensamt som helhet. Efter varje budgetår sker uppföljning av arbetet genom strukturerade dialoger mellan verksamheterna och varje enskild samverkande förvaltning.

1.1.1 De stadengemensamma områdena

Vägledningscentrums uppdrag är att ansvara för kvalificerad och oberoende studie- och yrkesvägledning till Göteborgs stads grund- och gymnasieskolor för elever upp till 20 år. Motsvarande tjänst, via avtal, erbjuds också till fristående skolor. Som ett komplement till skolans vägledning erbjuds även Öppen vägledningsverksamhet för ungdomar (Drop-in). Utöver detta har Vägledningscentrum ett övergripande ansvar för det kommunala aktivitetsansvaret (KAA) i nära samarbete med Göteborgs stads socialförvaltningar.

Uppdraget inom Vägledningscentrum är anslagsfinansierat. Totalt har verksamheten ca 100 anställda. Den övervägande delen av personalen är antingen studie- och yrkesvägledare eller ungdomscoacher. Utöver dessa finns administratör, utvecklingsledare, verksamhetschef och enhetschefer som verkar inom olika delar av verksamheten.

Vägledningscentrum omfattar totalt 34 000 elever på cirka 100 grundskolor och 13 gymnasieskolor (kommunala). Totalt sju externa aktörer har avtal kring vägledning (t.ex. Rudolf Steinerskolan, PEAB-skolan). Utöver detta riktar sig verksamheten till de totalt cirka 2 700 unga inom det kommunala aktivitetsansvaret.

Språkcentrum har i uppdrag att erbjuda undervisning i modersmål och studiehandledning på modersmål och att verka för att modersmålslärares, vid stora språk, anställs på skolorna. Totalt finns 75 språk representerade inom verksamheten.

Uppdraget inom Språkcentrum genomförs utifrån uppdrag från kommunala och fristående huvudmän riktat till förskola, grundskola och gymnasieskola mot ett självkostnadspris. Totalt arbetar 300 modersmålslärare samt administratörer, IT-pedagog och IT-samordnare, verksamhetschef och enhetschefer inom verksamheten.

Verksamhet som erbjuds är framförallt modersmålsstöd (förskola, förskoleklass), modersmålsundervisning inom grundskola och gymnasieskola (på gymnasiet oftast som modernt språk), studiehandledning på modersmål och provningar (inom gymnasieskola). Annat som erbjuds är kartläggningar av nyanlända elevers kunskaper i samarbete med grundskolan och gymnasieskolan, stöd vid nationella prov samt fjärrundervisning riktad till elever i Göteborg och andra kommuner. Språkcentrum omfattar totalt ca 12 500 elever i grundskolan och 1 800 elever i gymnasieskolan. Total omfattning i tid varierar, men enligt uppgift från november 2022 uppgick den totala tiden för studiehandledning till 1 830 timmar per vecka.

Center för skolutveckling har i uppdrag att stödja långsiktig och hållbar skolutveckling inom samtliga skolformer i Göteborgs Stad. Stödet riktas till både kommunala och fristående skolhuvudmän. Genom utvecklings- och utbildningsinsatser samt genom att sprida erfarenheter och kunskap inom och mellan skolformer ska verksamheten bidra till ökad likvärdighet och måloppfyllelse i förskola och skola.

Uppdraget inom Center för skolutveckling finansieras genom anslag. Totalt arbetar 20 medarbetare inom verksamheten i olika roller såsom lektorer, vetenskaplig ledare, utvecklingsledare, kommunikatörer, administratör och verksamhetschef.

Arbetsätt som tillämpas inom Center för skolutveckling varierar. Insatser genomförs på uppdrag av de fyra utbildningsförvaltningarna. Utöver detta initieras insatser utifrån identifierade behov. Stöd från Center för skolutveckling är utöver kommunens verksamhet också tillgängligt för fristående huvudmän. Exempel på insatsområden som Center för skolutveckling verkar inom är undervisnings- och ämnesutveckling (t.ex. språkutvecklande arbetssätt såsom Reading to learn, Translanguaging, Skriva sig till lärande, matematik; vilka

insatser görs, vad leder till ökad måluppfyllelse utifrån aktuell forskning), organisationsutveckling genom kollegialt lärande (lärledarutbildning) och ledarskap (t.ex. stödja rektorsteam, mentorer, nya förskollärare, förstelärare, samarbete med Lärarakademin). Ytterligare ett område som Center för skolutveckling verkar inom är praktknära forskning. Ett exempel är ULF-projekt (utbildning, lärande, forskning) tillsammans med förskole- och skolenheter (t.ex. "Med translanguaging som förhållningssätt på Bergsjöskolan", "Undersökande läsaktiviteter inom naturvetenskap inom förskolan", "Digiflex på Kvibergsskolan"). Andra uppgifter för verksamheten är att samordna utbildningskedjans vetenskapliga arena, erbjuda fördjupande, längre utbildningar som vilar på vetenskaplig grund och som ger möjlighet till kunskaps- och erfarenhetsutbyte mellan verksamheter och skolformer. Verksamheten genomför praktknära forskning och erbjuder vetenskapligt stöd till hela utbildningskedjan, till exempel kunskapsunderlag, stöd för att skriva forskningsskiss och forskningscirkel. Man leder och samordnar nätverk, till exempel didaktiska nätverk (matematik, läs och skriv, slöjd) och sprider lärande exempel för inspiration och erfarenhetsutbyte via mötesplatser och den gemensamma webbplatsen "Lärtorget". Utöver detta samverkar och samarbetar Center för skolutveckling med samtliga skolförvaltningar liksom med universitet, Skolverket, Göteborgsregionen samt andra externa partners.

2.4 Ekonomiska förutsättningar

Områdena inom stadengemensamt finansieras på olika sätt. Center för skolutveckling och Vägledningscentrum finansieras genom anslag. Det sker genom kommunbidrag och statsbidrag som hanteras av stadsledningskontoret. Språkcentrum är uppdragsfinansierat och finansieras utifrån de beställningar som görs av olika insatser från utbildningsförvaltningarna och eventuella externa aktörer.²

Angående statsbidrag så görs ansökningar i nuläget av utbildningsförvaltningen avseende lärarlönelyft, karriärtjänster och praktknära forskning. Samordningen för staden som helhet görs av grundskoleförvaltningen. Statsbidrag för verksamhetsförlagd utbildning (VFU) för studenter görs av Vägledningscentrum. Fördelningen av statsbidragen till olika områden för 2023 framgår av tabell 3.

Tabell 3. Fördelning av statsbidrag för stadengemensamma områden.

Statsbidrag	Belopp	Användningsområde
Lärarlönelyft	2240 tkr (SPC)	Lärarlöner (modersmåls lärare)
Praktknära forskning	800 tkr (CFS)	30% av lektorslöner för de lektorer som är involverade i praktknära forskningsprojekt.
Statliga schablonmedel	2000 tkr (CFS)	Tre årslånga fortbildningar inom språk- och kunskapsutvecklande arbete för deltagare inom FSF, GSF och UBF, där utöver CFS:s egna lektors och utvecklingsledares ledares arbetsinsats även föreläsare bjuds in och löner till 5 lärare (10% och 20%, fyra från GSF och en från UBF) som är handledare och kursledare används.
Statliga schablonmedel	500 tkr (VLC)	Förstärkt vägledning på mottagningsenheten och för nyanlända elever på skolorna, samt metodutveckling studie- och yrkesvägledning för nyanlända elever.

Verksamhetsansvariga saknar kunskap om hur beslut togs om omfattningen av kommunbidragen i samband med att organisationen för de stadengemensamma områdena fastställdes. I nuläget gäller att förändringar i kommunbidrag till Vägledningscentrum regleras i förhållande till befolkningsförändringar separat för gymnasieskolan respektive grundskolan. Grundskolans elevökning finansieras av medel från gymnasieskolan. Kommunbidraget

² Vid organiseringen av det stadengemensamma inom utbildningsförvaltningen, som gjordes 2014, gjordes bedömningen att de riktade statsbidragen inom utbildningsområdet ska hanteras av stadsledningskontoret, men det gjordes också bedömningen att frågan behöver utredas vidare av stadsledningskontoret och utbildningsförvaltningen gemensamt för att säkerställa administrativa rutiner m.m.

räknas upp enligt index om det inte finns några direkta politiska satsningar till området. Mer specifikt gällande kommunbidragen ser finansieringen ut enligt följande (enligt budget 2023):

- Center för skolutveckling finansieras till 92 % av kommunbidrag
- Vägledningscentrum finansieras till 98 % av kommunbidrag
- Språkcentrum är enbart köp/sälj finansierat även om pengarna kommer från gymnasiet och grundskolans kommunbidrag
- Alla stadengemensamma områden har dessutom extern försäljning till kranskommuner och fristående verksamheter

En fråga ställdes i utredningen till ekonomiskt ansvariga om hur finansieringen skulle påverkas om verksamhet inom stadengemensamt vid en eventuell organisationsförändring skulle delas upp mellan de olika förvaltningarna. Svaret är att de ekonomiska förutsättningarna kan komma att påverkas som en följd av att det i nuvarande organisation finns stordriftsfördelar vilket medför att det är lättare att fylla upp tjänster inom både vägledning, modersmål och studiehandledning om det saknas tillräckligt med uppdrag inom en specifik förvaltning. Detta gäller, enligt ansvariga ekonomer inom utbildningsförvaltningen, främst språkcentrum där det kan saknas elevunderlag för vissa mindre språk i en ålders-/stadiumkategori. Vid en organisatorisk uppdelning skulle det av detta skäl kunna bli svårare att resursoptimera på de delar där det är få elever som behöver en viss insats eller resurs. Detta kan i sin tur påverka de ekonomiska förutsättningarna för berörd förvaltning.

Angående fristående verksamhet finns inte kostnader medtagna i stadengemensamts budget för vägledningsinsatser eller skolutveckling vare sig för grundskolans eller gymnasieskolans verksamhet. De fristående kolorna ersätts istället i utbildningsförvaltningens gymnasiebudget och i motsvarande budget för grundskoleförvaltningen.

I underlag som Sweco tagit del av från bokslut avseende område stadengemensamt under perioden 2019 till 2022 framgår att det har varit en ökning av nämndbidrag under perioden, framförallt för vägledning inom grundskolan, vilket framgår av tabell 4.

Tabell 4. Underlag från bokslut inom område stadengemensamt 2020-2022 (tkr).

	Områdes-gemensamt	Center för skolutveckling	Vägledningscentrum Totalt	VLC gymnasieskola	VLC grundskola	Drop In	KAA-enheten	Totalt
Nämndbidrag 2019	1084	16047	44507	14902	16774	2686	10146	61638
Nämndbidrag 2020	1096	16471	52156	15236	22147	2715	12058	69724
Nämndbidrag 2021	1108	21596	60755	15570	28471	2745	13969	83459
Nämndbidrag 2022	980	19297	57946	15402	27314	2799	12431	78223

Av ekonomiska redovisningar gällande de stadengemensamma områdena från 2020 till 2022 framgår att år 2020 var utmanande, framförallt för Center för skolutveckling mot bakgrund av utebliven finansiering, omställning av personal, osäkerheter kring ny finansiering och effekter av rådande pandemi vilket tillsammans medförde svaga intäkter. Detta kompensades, utöver med neddragningar på personal, bland annat genom att höja avgifter för utbildningar. Även Språkcentrum märkte under pandemin av vikande beställningar av studiehandledning. Trots detta visade Språkcentrum på ett överskott som, i enlighet med gällande beslut, har återbetalats till verksamhetens största kunder av studiehandledning det vill säga kommunala grundskolan och kommunala gymnasieskolan. Vägledningscentrums resultat var samma år bättre än budget. Detta berodde framförallt på minskade personalkostnader. Inför 2020 utökades dessutom ramen för Vägledningscentrum med totalt 7,5 mkr, dels genom en riktad satsning på studie- och yrkesvägledning, dels en förstärkning inom det Kommunala Aktivitetsansvaret. Det senare gjordes som en följd av att antalet aktuella ungdomar inom målgruppen för KAA visat på en ökning de senaste åren. Förstärkningen inom studie- och yrkesvägledning handlade framförallt om att ge tillgång till studie- och yrkesvägledare från årskurs 5 i grundskolan i enlighet med gällande lagkrav, samt att sänka elevtalen per studie-

och yrkesvägledare inom såväl grundskolan som gymnasieskolan. Med de tillkommande medlen fanns en förväntan att medlen skulle stärka arbetet med att nå hela målgruppen.

År 2021 minskade intäkterna till Center för skolutveckling som en följd av färre sålda utbildningsplatser. Även detta år framfördes minskningen framförallt bero på pandemin. Samma år minskade även intäkterna för Språkcentrums verksamhet. I den analys som gjordes konstaterades att priset för modersmål mot gymnasieskolan och priset för studiehandledning var för lågt i relation till kostnaden. Vägledningscentrums resultat däremot var 3,4 mkr bättre än budget. Detta berodde på att uppdraget inte kunnat genomföras med full kapacitet. Som exempel angavs i uppföljningen att personalkostnaden var drygt 2 milj. kr lägre än budget. Även övriga verksamhetskostnader var lägre än budget då aktiviteter inom kompetensutveckling och internationella samarbeten inte kunnat genomföras under året kopplat till pandemin. Även inom KAA (kommunala aktivitetsansvaret) var kostnaden lägre, detta till följd av lägre kostnader inom stadens socialförvaltningar.

För år 2022 visade det stadengemensamma sammantaget en positiv avvikelse mot budget på drygt 4 mkr jämfört med budget vilket framgår av tabell 5.

Tabell 5. Område stadsgemensamt, Periodens utfall 2022 (Källa: Utbildningsförvaltningen)

Belopp i tkr	Ack utfall	Ack budget	Budgetavvikelse
Stadsgemensamt	-1 558	-980	-578
Center för skolutveckling	-17 443	-19 298	1 855
Språkcentrum	-164 016	-164 039	23
Vägledningscentrum	-55 237	-57 965	2728
Totalt	-238 254	-242 283	4 029

Av stadengemensamts uppföljning beror det positiva resultatet 2022 främst på lägre personalkostnader inom Center för skolutveckling och Vägledningscentrum, där det inom Vägledningscentrum framförallt har sin grund i att det varit svårt att rekrytera personal. Inom Center för skolutveckling ser man en budgetavvikelse som en följd av att anställning av en vetenskaplig ledare för att leda arbetet inom den vetenskapliga arenan som stöd till skolförvaltningarna gjordes sent under hösten. Dessutom var två personer inom elevhälsa placerade på områdets centrala ansvar under året vilket bidrog till en lägre kostnad för Center för skolutveckling. Då man i delårsbokslutet för augusti 2022 såg ett överskott i verksamheten valde stadengemensamt att inte ta betalt för utbildningar inom bland annat språkutvecklande arbete mot förvaltningarna. Dessa skulle annars varit avgiftsbelagda. Språkcentrums omslutning uppgick år 2022 till 164 mkr vilket var en ökning med 13 mkr jämfört med 2021. Fördelningen var 63 procent modersmålsundervisning och 37 procent studiehandledning, där andel studiehandledning hade ökat med 4 procentenheter jämfört med föregående år. Vägledningscentrums avvikelse mot budget uppgick till 2,7 mkr. Främst berodde avvikelsen på lägre lönekostnader kopplat till frånvaro av personal. Under året hade flera rekryteringsprocesser genomförts som inte gett önskat resultat då det nationellt är brist på studie- och yrkesvägledare. Utfallet för stadengemensamt var drygt en halv miljon kronor högre än budget.

Sammantaget kan konstateras att det över tid framförallt varit Vägledningscentrum som haft avvikelser från budget. Till stor del har detta sin grund i svårigheter att få tag i rätt kompetenser. För övrig verksamhet förefaller det som att det framförallt är pandemin, samt elevunderlaget som haft en påverkan.

3 Omvärld, studier och forskning

I detta kapitel redovisas exempel på hur olika kommuner har organiserat sin verksamhet motsvarande Göteborg stads stadengemensamma områden. Därefter ges en kort sammanställning av aktuella studier och forskning kring dessa verksamheter. Uppdraget avslutas med forskning som rör olika former av samverkan och samordning då detta är relevant relaterat den samverkan som sker inom det stadengemensamma mellan stadens fyra utbildningsförvaltningar och tillhörande nämnder.

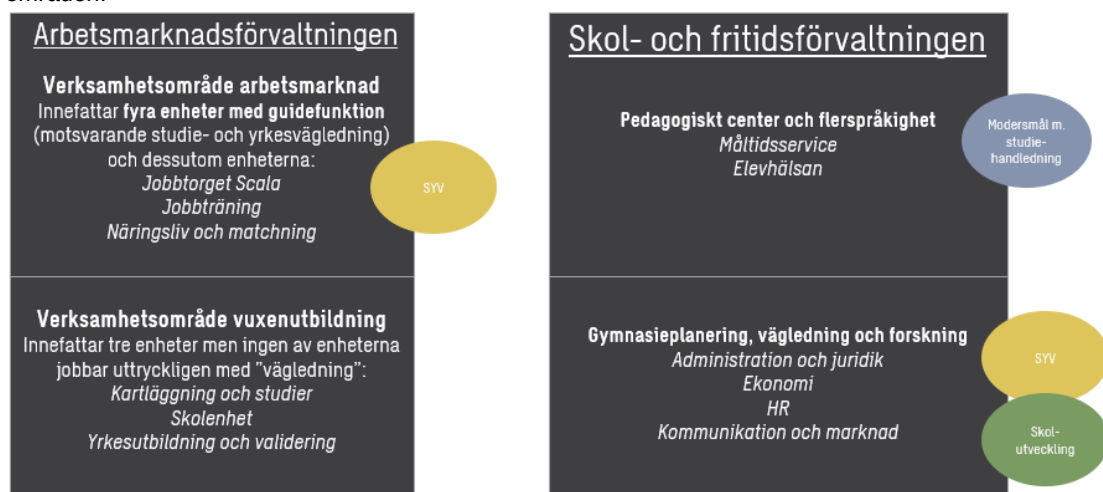
3.1 Benchmarkingstudie med andra kommuner

För att få inspel till hur de stadengemensamma områdena skulle kunna organiseras i Göteborg har Sweco studerat hur dessa verksamheter ser ut kopplat till motsvarande förvaltningar som Göteborg riktar sig till. Uppgifterna har inhämtats genom webbsidor, intervjuer med olika företrädare och dokumentation som kommunerna har tillhandahållit. Även om intentionen varit att få fram ett underlag som är strukturerat är sammanställningen avhängig den information vi lyckats få tillgång till varför redovisningen och de beskrivningar som görs i vissa fall varierar.

3.1.1 Helsingborg

Helsingborg är organiserade i två förvaltningar vilka handhar de områden som ingår i det stadengemensamma i Göteborg stad, se figur 1.

Figur 1. Organisation av verksamhet i Helsingborg motsvarande Göteborg stads stadengemensamma områden.



Studie- och yrkesvägledare finns på alla kommunala grund- och gymnasieskolor och är centralt anställda på **Skol- och fritidsförvaltningen**. Förvaltningen ansvarar för flera av stadens anläggningar och fritidsgårdar och har tillsynsansvar för Helsingborgs enskilda förskolor. Skol- och fritidsförvaltningen har hand om förskola, grundskola, skolbarnomsorg, anpassad skola och gymnasieskola.

Studie- och yrkesvägledning och viss skolutveckling bedrivs på två avdelningar inom **arbetsmarknadsförvaltningen**. Intervjupersonerna resonerar om att en fördel med upplägget är att studie- och yrkesvägledningen bedrivs nära arbetsmarknaden. På liknande vis kan det finnas en nackdel med att det per automatik innebär en organisatorisk distans till närliggande verksamheter inom skol- och fritidsförvaltningen.

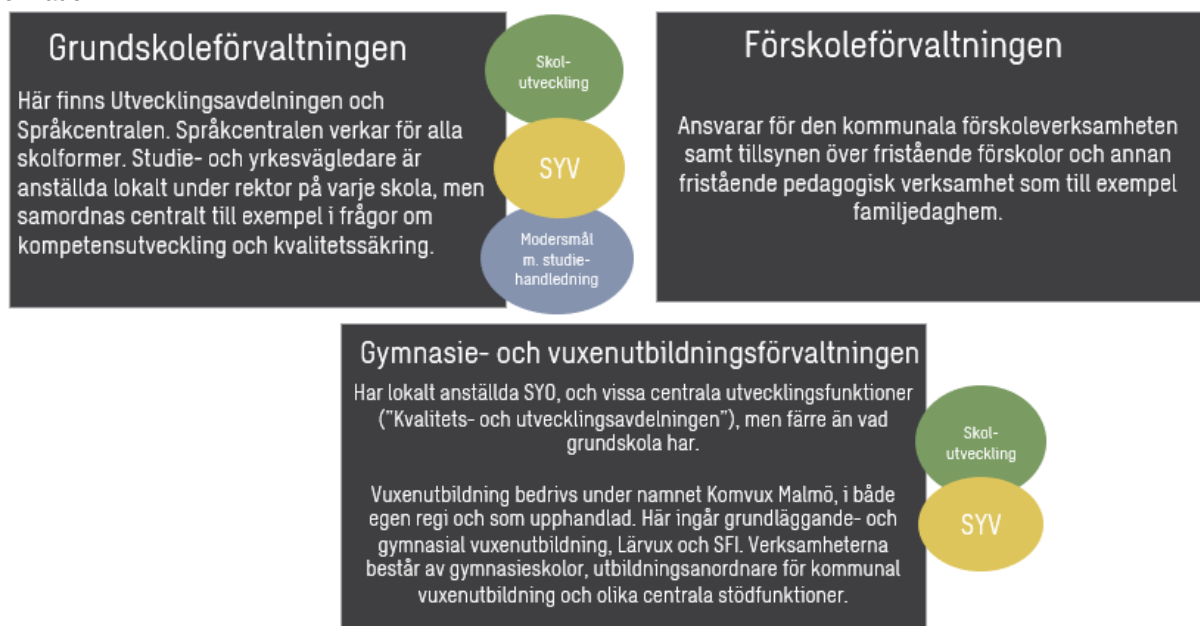
I Helsingborg bedrivs skolutveckling vid *Pedagogiskt center* i **Skol- och fritidsförvaltningen**. Pedagogiskt center ger stöd till skolorna när rektorer ber om det eller när en förvaltningschef ger centret uppdrag.

Att modersmål och pedagogiskt center slagits samman kan tänkas innebära effektiviseringsvinster, och fördelaktig delning av kompetenser, resonerar intervjupersonerna. Modersmåls-lärarna kan också komma att inkluderas bättre i kompetensutvecklande aktiviteter.

3.1.2 Malmö

I Malmö stad finns tre förvaltningar inom skolområdet. Två av dem handhar de stadengemensamma områdena motsvarande Göteborg stads organisering av det stadengemensamma, se figur 2.

Figur 2. Organisation av verksamhet i Malmö motsvarande Göteborg stads stadengemensamma områden.



I Malmö är studie- och yrkesvägledarna anställda på skolorna med viss samordning centralt på respektive förvaltning. En utmaning ligger i att studie- och yrkesvägledarna på grundskola respektive gymnasieskola inte har tillräckligt god kontakt med varandra för att tjäna ett långtidsperspektiv i elevens framtidsval.

Varje skolform har sin egen centrala utvecklingsfunktion, med undantag för området "Pedagogisk inspiration" inom grundskoleförvaltningens Utvecklingsenhet, vilken har till uppgift att stödja samtliga skolformer ändå upp till vuxenutbildning.

Grundskoleförvaltningen har "Kvalitetsdialoger" vilket är systematiserade och strukturerade dialoger inom och mellan olika nivåer för att följa upp det egna arbetet och analysera resultatet. Därtill finns Utvecklingsavdelningen som stödjer och utmanar skola och huvudman i att förbättra sin kapacitet för att bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete. Det pågår just nu ett arbete med att undersöka huvudmännens organisering i arbetet med att följa upp det centrala utvecklingsarbetet.

Rektorer kan beställa/ansöka om stöd från Utvecklingsavdelningen till exempel angående kompetensutveckling för professionen. I utvecklingsavdelningen finns resursen "Pedagogisk inspiration" som tillgododrar alla skolformer med stöd. Nuvarande upplägg beskrivs som välfungerande eftersom rektors behov är styrande. Det finns emellertid funderingar kring huruvida Utvecklingsavdelningen skulle kunna vara mer styrande med fler centralt ledda utvecklingsprojekt då de enskilda skolorna ibland framträder som överväldigade genom sina egna många utvecklingsprojekt. Utmaningen i fråga handlar således om samordning för ökad

effektivitet och funderingar kring hur styrkedjan behöver se ut. Hur mycket skolutveckling ska rektor själva leda och hur mycket och vad ska göras från centralt håll för att säkra att skolutveckling sker också i de mer utmanande kontexterna?

Språkcentralen på **grundskoleförvaltningen** förser samtliga skolformer med modersmålsstöd och resurser. Gymnasieskolorna köper tjänster från Språkcentralen. Var i grundskoleförvaltningen som Språkcentralen befinner sig spelar ingen större roll, menar intervjupersonen. Modersmålsläraren är också studiehandledare, motsvarande hur det brukar se ut i övriga kommuner.

3.1.3 Uppsala

Uppsalas arbete med skolutveckling, studie- och yrkesvägledning liksom modersmål är organiserat i två förvaltningar, se figur 3.

Figur 3. Organisation av verksamhet i Uppsala motsvarande Göteborg stads stadengemensamma områden.



Studie- och yrkesvägledare finns på alla kommunala grund- och gymnasieskolor och ingår i **utbildningsförvaltningen** men rektor brukar vara närmsta chef. Det finns en samordnande funktion centralt som jobbar 20%. Uppsala utreder just nu huruvida vägledning behöver organiseras och erbjudas på annat sätt. Intervjupersonen förutspår att studie- och yrkesvägledare också fortsättningsvis kommer vara lokalt anställda, men att fler gemensamma riktlinjer och styrning/ledning skulle kunna tillkomma.

Studie- och yrkesvägledning ingår också i **arbetsmarknadsförvaltningens** Utbildnings- och jobbcenter som vänder sig till alla Uppsalabor. Fokus är på studier snarare än jobb, men informanterna resonerar också kring att det finns en fördel med att vägledningen drivs nära arbetsmarknaden. Med organisering inom arbetsmarknadsförvaltningen blir det bra fokus på målgruppen. Samtidigt ställer organiseringen krav på god kommunikation och effektiva bryggor mellan verksamheterna. Inom vuxenutbildningen skriver alla skolor och den centrala vägledningsenheten särskilda SYV-planer för att bättre kunna arbeta med SYV-skolutveckling.

Uppsala hade tidigare en annan organisation för vägledning men då fick eleverna inom egen region mindre stöd än i dag. Särskilt drabbade det Sfi-eleverna som ansågs behöva lära sig mer svenska för att kunna göra en individuell studieplan. Med den nya organisationen säkras att alla elever erbjuds studie- och yrkesvägval. Uppsala har under många år haft ett utsatt område, Gottsunda. Där har kommunen i samverkan med ideell sektor och lokala näringslivet haft närvaro och bedrivit uppsökande verksamhet i form av en ny yrkesgrupp utbildnings- och jobbcoacher som kunnat ge information (främst om rekryterande arbetsgivare) och bokat in vägledningssamtal hos studie- och yrkesvägledare. De många besökarna visar på ett stort behov av områdesnärvaro och nu sprids Utbildnings- och jobbcenter till fler områden i Uppsala.

Skolutveckling bedrivs inom flera enheter men med viss utgångspunkt i *Avdelningen för utveckling och kvalitet* vid **utbildningsförvaltningen**, under ledning av biträdande utbildningsdirektör. Intervjupersonen betonar att Uppsala lägger stor vikt vid den skolutveckling som görs i nära samarbete med verksamheterna snarare än centralt. Då blir utvecklingsspåren mer användbara i verksamheterna. Samtidigt finns en stödjande resurs för utveckling och kvalitet med spetskompetens inom till exempel statistik och uppföljning. Utvecklingsfrågorna fångas i skolornas kvalitetsarbete och efter det planeras insatser i skolformernas ledning i dialog med rektorerna. Resurser tillsätts med tidsbegränsade anställningar för de specifika utvecklingsområdena. Detta för att hela tiden arbeta med de frågor som verksamheten verkligen behöver utveckla. Tidigare hade grundskolan en fast utvecklingsenhet men den levde ett eget liv och drev frågor som inte hade relevans för skolorna. När det gäller skolutveckling, i bemärkelsen systematiskt kvalitetsarbete, har mycket arbete lagts på att få styrkedjan att sitta ihop. Intervjupersonen i Uppsala berättar:

”När utbildningsnämnden tar beslut om det kommande årets verksamhetsplan görs det utifrån den samlade analys av verksamheten som börjar i varje rektors analys av sin verksamhet. Varje nivå måste äga sitt kvalitetsarbete och de centrala insatser som görs behöver botten i tydligt och gemensamt identifierade behov.”

Intervjupersonen beskriver att ansvarsfördelningen mellan olika delar av utbildningsförvaltningen tillsammans med att det centralt finns en effektiv samordning och expertis för att samla in, sammanställa, bearbeta och bereda underlag till skolformerna är tydligt utformat vilket är en framgångsfaktor.

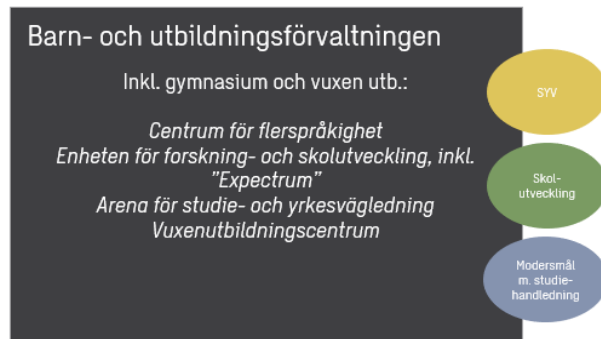
I Uppsala bedrivs modersmål vid *Enheten för flerspråkighet* som tillhör *Avdelningen för kommunal grundskola* vid **utbildningsförvaltningen**. Modersmål har nära till elevhälsan vilket beskrivs som en fördel. Det är också fördelaktigt att modersmål är samlat inom en och samma enhet samt att placeringen är inom grundskolan, eftersom en mycket stor majoritet av enhetens arbete sker med elever inom grundskolan. Alternativet för modersmål skulle vara att ha enheten centralt, men i det fallet skulle det vara den enda undervisningsverksamheten som låg centralt. Detta skulle kunna skapa avstånd till övriga undervisande delar, resonerar intervjupersonen. Ett utvecklingsbehov enligt intervjupersonen ligger i att trygga arbetsgivaransvaret för modersmåls lärare vilka är centralt anställda men ofta finns ute på skolorna. Att modersmål bedrivs från avdelningen för grundskola (en del av utbildningsförvaltningen med ansvar för samtliga skolformer) skulle kunna vara problematiskt ur likvärdighetssynpunkt, men informanterna har inte identifierat en sådant problem. Verksamheten beskrivs som autonom från grundskoleförvaltningen.

En risk med dagens organisation vad gäller de tre verksamhetsområden är ett eventuellt gap eller en distans mellan olika delar av organisationen. Inom förskola/grundskola/gymnasieskola så finns det olika mängd data och även olika behov av sammanställningar. Dagens organisation med en central enhet som förser skolformerna borgar enligt intervjupersonen för en likvärdighet och även effektivitet. Ur kvalitetssynpunkt reflekterar intervjupersonen över hur central styrning å ena sidan kan vara gynnsam utifrån tydlighet och kontroll, och å andra sidan kan en mer decentraliserad organisation frigöra möjligheter till innovation och testande.

3.1.4 Västerås

I Västerås är samtliga områden som ingår i det stadengemensamma i Göteborg stad organiserade i en och samma förvaltning, se figur 4.

Figur 4. Organisation av verksamhet i Västerås motsvarande Göteborg stads stadengemensamma områden.



Studie- och yrkesvägledningen bedrivs vid grund- och gymnasieskolorna, och för 16-19 genom aktivitetsansvaret vid Arena för studie- och yrkesvägledning. För vuxna erbjuds verksamheten vid Vuxenutbildningscentrum. Studie- och yrkesvägledare är anställda vid alla kommunala grund- och gymnasieskolor med rektor som chef, med en samordnare centralt på Barn- och utbildningsförvaltningen. Det finns ett nätverk som arbetar för likvärdighet och en utvecklare för studie- och yrkesvägledningen som håller samman utvecklingsarbetet. Ett utvecklingsbehov, enligt intervjupersonen, ligger i att beslutsprocessen mellan rektor och centrala funktioner tar för lång tid vad gäller gymnasiebehörighet.

Skolutveckling sker framförallt vid Enheten för forskning- och skolutveckling. Skolutveckling stöds av den centrala forsknings- och skolutvecklingsenheten för grundskolan men skolutvecklingsarbetet ägs av skolorna. Det är där jobbet sker. FOU-enheten är ett stöd och en katalysator. Enheten arbetar med riktade och generella insatser utifrån behov som är identifierade i det systematiska kvalitetsarbetet. Grundskolans ramverk för framgångsrik skolorganisation är vägledande för verksamheten. Enheten arbetar endast mot grundskolan med insatser som ska bygga kapacitet för skolförbättring. Förvaltningen har utvecklat ett gemensamt ramverk/"GPS" om god skolutveckling/vägledande principer som utgångspunkt och gemensamt språk för utvecklingsarbetet inom alla skolformer. GPS:en är digital och uppdateras löpande. Den innehåller verktyg för skolorna att använda i den egna verksamheten på vetenskaplig grund. Grundskolans resultatdialoger är kittet mellan skolorna och verksamhetsledning och sker två gånger per år. Förvaltningen jobbar med att förbättra en "feedback loop" mellan skolornas utvecklingsarbete och den centrala enheten. Det är viktigt med ägarskap över utvecklingsprojekten i verksamheterna, men stor risk för projektifiering. Det är svårt att mäta effekterna av skolutvecklingsinsatser särskilt långsiktigheten. I Västerås finns även Expectrum som är en kommunal verksamhet tillhörande Barn- och utbildningsförvaltningen och enheten för Forskning och skolutveckling. Expectrum stödjer skolutveckling med fokus på ämnet teknik och naturvetenskap. Expectrum riktar sig till både kommunala och fristående grund- och gymnasieskolor i Västerås.

Modersmål bedrivs i Centrum för flerspråkighet. En god förutsättning för verksamheten är att de tre föreståndarna för Centrum för flerspråkighet representerar de tre skolformerna och har bakgrund som rektorer. Med en central organisation kan fler heltidstjänster skapas. Samtidigt har Västerås en återkommande utmaning i arbetet med att hitta rätt kompetens inom regionen. Just nu jobbar förvaltningen med att försöka säkerställa utökade svenskkurser för studie- och yrkesvägledare. Inom kort ska även en genomlysning av elevhälsans verksamhet påbörjas. Det kommer också att göras ett arbete med att anpassa upplägget efter kommande nationella professionsprogram för lärare och rektorer. En fördel med att samla skolutveckling, modersmål och studie- och yrkesvägledningen vid en och samma förvaltning är enligt intervjupersonen att det möjliggör fler heltidstjänster.

3.2 Omvärldsbevakning för organisationen av modersmål, studie- och yrkesvägledning samt skolutveckling

Sweco har gått igenom underlag som beskriver olika aspekter av de stadengemensamma områdena. Avsnittet ger en överblick av lagförändringar, tidigare studier och utredningar, både nationellt och sådant som har genomförts i Göteborg. Sammanställningen omfattar olika frågor uppdelat på områdena studie- och yrkesvägledning, modersmål och skolutveckling.

3.2.1 Förändrad lagstiftning

I januari 2025 införs nya bestämmelser i skollagen om nationellt professionsprogram och meriteringssystem detta är något som skulle kunna påverka Göteborgs organisering av och arbete med skolutveckling och kompetensutveckling och därmed **Center för skolutveckling**. Ändringarna innebär att det inom skolväsendet ska finnas ett nationellt professionsprogram och tillhörande meriteringssystem för rektorer, lärare och förskollärare. Syftet är att utveckla undervisningens kvalitet, stärka professionerna, öka yrkenas attraktionskraft och på detta sätt öka likvärdigheten i utbildningen för eleverna. Huvudmannens befintliga skyldighet att se till att personalen ges möjligheter till kompetensutveckling preciseras också till viss del.

Riksdagen har fattat beslut om ändringar i Skollagen avseende gymnasieskolan och Komvux på gymnasial nivå som kan ha betydelse för **Vägledningscentrum**. Lagändringarna började gälla den 1 juli 2023 och tillämpas i utbildning som påbörjas i januari 2025 inom vuxenutbildningen och 1 juli för utbildning inom gymnasieskolan. Den nya lagen föreskriver att huvudmän som bedriver utbildning på gymnasial nivå ska väga in både elevers efterfrågan och arbetsmarknadens behov när de beslutar om vilka utbildningar som ska erbjudas. Centralt är att arbetsmarknadens behov ska få betydelse när kommuner, enskilda huvudmän och regioner planerar och dimensionerar vissa utbildningar inom gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning. Varje kommun ska samverka med minst två andra kommuner vilka tillsammans bildar ett primärt samverkansområde för utbildningen. För en sådan samverkan ska primära samverkansavtal tecknas mellan kommunerna avseende planering, dimensionering och erbjudande av utbildning. Inom varje primärt samverkansområde ska det vara möjligt för elever att fritt söka till de yrkesämnen och sammanhållna yrkesutbildningar inom Komvux som erbjuds i det primära samverkansområdet. Det är enligt den nya lagstiftningen även möjligt att sluta sekundära avtal med kommuner utanför samverkansområdet eller regionen. Samverkansområdena kan utformas efter kommunernas förutsättningar och behov där kommunerna väljer vilka andra kommuner de ska sluta avtal och samverka med inom det primära samverkansområdet. Samverkansområdena kan vara samma för gymnasieskolan och vuxenutbildningen, men kan även se olika ut för de båda skolformerna.

Det har gjorts en lagändring som kan ha betydelse för **Språkcentrum** och som innebär att elever i gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan som tillhör någon av de nationella minoriteterna ska erbjudas modersmålsundervisning i elevens nationella minoritetsspråk utan krav på förkunskaper i språket. Lagen som trädde i kraft 1 januari 2024 ska tillämpas på utbildning som påbörjas efter den 20 januari 2025. Ändringen kan komma att påverka dimensioneringen av modersmålsundervisningen. Den 1 januari 2024 infördes också en ny definition av "moderna språk" och "modersmålsämne" i gymnasieförordningen och i förordningen om vidareutbildning i form av ett fjärde tekniskt år. För "moderna språk" gäller definitionen: språkämnen där undervisning sker i ett språk som inte är svenska, engelska, ett klassiskt språk eller teckenspråk. "Modersmålsämne" definieras som ett språkämne som erbjuds inom ramen för modersmålsundervisningen. Ändringarna kommer att tillämpas på utbildningar och vidareutbildningar som startar efter den 30 juni 2025.³

3.2.2 Olika studier med koppling till de stadengemensamma områdena

I följande delkapitel redovisar exempel på områden som framkommit i de rapporter och underlag som Sweco tagit del av kopplat till de stadengemensamma områdena.

³ Aktuella regeländringar - Skolverket.

3.2.2.1 Skolutveckling

I rapport "Strukturer för gemensamt lärande" (2020) redovisas ett antal forskningsobservationer med relevans i frågor som rör skolutveckling. Angående skolutveckling ges en beskrivning där forskaren Ulf Blossing betonar behovet av både en arbetsorganisation för omedelbara åtgärder, och en utvecklingsorganisation för långsiktiga lösningar. Arbetsgruppen i Göteborg som skrev rapporten konstaterar att forskning visar att förskolor och skolor utvecklas bättre när kunskap delas och tas tillvara på alla nivåer i organisationen.

3.2.2.2 Studie- och yrkesvägledning

Skollagen fastställer att eleverna skall garanteras tillgång till personal med sådan kompetens som kan bemöta elevernas behov av vägledning inför val av en framtida utbildnings- och yrkesverksamhet.⁴ Studie- och yrkesvägledning beskrivs genomgående som en dynamisk process som kräver uppmärksamhet på individuella behov, aktörssamverkan, och förmågan att svara upp mot samhällsförändringar. I mer än 20 år har behovet av att utveckla skolans studie- och yrkesvägledning lyfts fram i olika sammanhang. Redan 1997 visade Skolverkets Utvärdering av grundskolan – UG 9528 på avsevärda brister. En liknande bild gavs i Utbildningsutskottets uppföljning 2018. En rad statliga utredningar, myndighetsgranskningar, forskningsstudier och andra undersökningar pekat på det faktum att målet om en bred och integrerad studie- och yrkesvägledning i enlighet med styrdokumentet inte har fått något riktigt genomslag.⁵ Skolinspektionen konstaterade 2013 att brister inom studie- och yrkesvägledningen i hög grad kan härledas till bristen på styrning och ledning av verksamheten. Utredningen påvisade att flera skolor och huvudmän saknade fungerande system för planering, uppföljning och utvärdering av studie- och yrkesvägledningen. Verksamheten framstod som ett uppdrag som ingen vill ta ansvar för; huvudmannen lämnar över ansvaret till rektorn som i sin tur lämnar vidare till den enskilde vägledaren, och det finns problem med den ansvarsfördelningen oavsett om vägledaren är anställd centralt eller av rektor. I utredningen framkom att 14 av totalt 21 huvudmän som ingick i utredningen bedömdes inte ge inte ger skolorna förutsättningar att kunna genomföra en vägledning i enlighet med bestämmelserna i skollagen och läroplanen.⁶ Organisationen av studie- och yrkesvägledningen är med andra ord något som många kommuner i Sverige brottats med.

I utredningen "Välja yrke" från 2015 (SOU 2015:97) föreslogs ett statsbidrag för regionala stödfunktioner i syfte att fler branschorganisationer ska kunna bygga upp kapacitet för lokal samverkan kring gymnasial yrkesutbildning. Man hänvisar till Syvbarometern 2013 där 19 procent av de 1 385 tillfrågade studie- och yrkesvägledare uppgav att vägledningen i deras kommun var organiserad i form av en samlad vägledning eller ett vägledningscenter. 79 procent uppgav att vägledningen fanns på en skola med rektor som chef. I Gruv-utredningens enkätstudie angav cirka en tredjedel av de tillfrågade kommunerna att det fanns en oberoende funktion för studie- och yrkesvägledning för vuxenstuderande i kommunen.⁷ En samlad studie- och yrkesvägledning uppmuntrar till kollegialt lärande, och tydliggör oberoendet gentemot skolhuvudmännen. Samtidigt kan det innebära att avståndet mellan vägledare och elev, både mentalt och fysiskt, blir längre. Det kan vara problematiskt för vägledningen i grund- och gymnasieskolan där studie- och yrkesvägledaren och skolans lärare behöver samarbeta för att uppnå läroplanens och kursplanernas krav inom kunskapsområdet skola–arbetsliv. Att placera studie- och yrkesvägledaren i skolans lokaler kan öka förutsättningarna för att samarbetet lyckas. I utredningen framhölls vidare att integrerad och riktad vägledning av kvalitet främjar skolans och kommunens likvärdighetsuppdrag genom att utveckla elevers valkompetens, samverka med insatser för elever i behov av särskilt stöd, förebygga studieavbrott liksom spara samhällsekonomiska kostnader orsakade av studieavbrott och omval under studietiden. Frågorna som framkom i utredningen återkommer i riksdagens uppföljning 2017, som konstaterar att kravet på likvärdighet,

⁴ Valfungerande studie- och yrkesvägledning viktigt för likvärdighetsuppdraget - Skolverket

⁵ Framtidsval- karriärvägledning för individ och samhälle (SOU 2019:4) s.129.

⁶ Studie- och yrkesvägledning i grundskolan (Kvalitetsgranskning, Rapport 2013:5)

⁷ "Välja yrke" (SOU 2015:97)

tillsammans med kraven inom skollagen och läroplanerna, bör vara styrande i utformningen av studie- och yrkesvägledningen.⁸

Den vägledande uppgiften kan betraktas som viktigare än någonsin, inte minst mot bakgrund av den snabbt förändrade arbetsmarknaden. När det 2019 var dags för utredningen om en utvecklad studie- och yrkesvägledning lades flera förslag fram. Resonemanget i Framtidsval-karriärvägledning för individ och samhälle (SOU 2019:4) framgår att en stor del av bristerna kan härledas till bristande kunskap hos skolans personal om vad studie- och yrkesvägledning är och nyttan av den både för elever och samhälle. Samtidigt är regelverket otydligt och ger inte huvudmän och rektorer tillräckligt tydlig ledning. Utredningen visade att det inte finns någon given modell för hur ansvaret för studie- och yrkesvägledningen bäst fördelas eller vilka organisations- och resursfördelningsmodeller som är mest lämpliga. Det framgår dock att det finns bättre förutsättningar att uppnå de nationella målen hos de huvudmän där man har en medveten plan för arbetet med studie- och yrkesvägledning, som genomsyrar alla nivåer hos huvudmannen. Förutom att samverkan är uttryckt i skolans styrdokument förordas detta starkt av myndigheter, branschorganisationer och övriga med intresse för samhällets kompetensförsörjning. Det framhålls inte som rimligt att lägga ansvaret på enskilda vägledare, lärare eller rektorer eftersom en fungerande samverkan mellan arbets- och studiefrågor kräver planering, organisation och samordning. Utredningen förespråkar stärkt arbetslivs-koppling i kurs- och ämnesplaner, och att studievägledare ansvarar för genomförandet och får tid till det i timplaner. Utredningen föreslår vidare att huvudmannen ska ha en plan för karriärvägledning som bland annat innehåller hur arbetet med karriärvägledningen ska samordnas, och hur samverkan med det omgivande samhället ska ske. Arbetsförmedlingen föreslås ges ett långsiktigt uppdrag om att samverka med skolhuvudmän. Skolverkets instruktion föreslås ändras för ett tydligare uppdrag att stödja huvudmännen i arbetet med karriärvägledning. Vidare ska Skolverket få i uppdrag att se över läroplanerna och föreslå nödvändiga ändringar till följd av utredningens förslag. Förslagen kan tolkas som något som understryker vikten av att även vuxenutbildningen inkluderas tydligare i studie- och yrkesvägledningen. Att verksamheten erbjuds samlat kan öka chanserna för god samordning med Arbetsförmedlingen, vilket skulle vara i linje med utredningens rekommendation.

3.2.2.3 Modersmål och studiehandledning

För att förbättra kvaliteten på undervisning och studiehandledning krävs enligt uppgift i rapporten "Strukturer för gemensamt lärande" (2020) insatser på huvudmannanivå, inklusive översyn av modersmålsämnet och dess lärare, samt attityder och förutsättningar för modersmålslärare och elever. Huvudmän och rektorer uppmanas att säkerställa organisatoriska förutsättningar och hög kvalitet i studiehandledningen på modersmålet vilket talar för att Språkcentrums verksamhet kan utlokaliseras dit undervisningen sker för ett enklare ansvarstagande. Avgörande är dock att det är en bra uppföljning av kvaliteten. Det behövs utifrån denna utgångspunkt tydliga kopplingar till det systematiska kvalitetsarbetet.

Betänkandet "För flerspråkighet, kunskapsutveckling och inkludering- Modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål" (2019) beskriver en delvis motsatt bild. Organiseringen av modersmålverksamhet är särskilt utmanande eftersom de språk som efterfrågas i undervisning och i vilken omfattning behovet finns varierar över tid. Utredningen erfar att det vanligaste är att såväl modersmålsundervisningen som studiehandledning på modersmål organiseras centralt i kommunala enheter, ofta benämnt språkcentra eller språkcentrum, där lärarna och studiehandledarna är anställda. Det är dessa centrala enheter som administrerar undervisningen dels i bemärkelsen vilka elever inom huvudmannens ansvarsområde som ska få delta, dels att anställa och kompetensutveckla lärare. I de flesta kommuner som utredningen hänvisar till har modersmålslärarna även uppdraget som studiehandledare på modersmål. De arbetar under skoldagen med studiehandledning och efter skoldagen med modersmålsundervisning. Lärarna fördelar oftast sin tjänst på flera skolor eftersom det är få skolor som har tillräckligt många elever i olika språk för att själva anställa modersmålslärare. För de skolor som har många elever berättigade till undervisning i

⁸ Sveriges Riksdag. Studie- och yrkesvägledning i grundskolan och gymnasieskolan- en uppföljning (2017/18:RFR24).

ett språk händer det dock att skolan själv anställer lärare och studiehandledare i det språket. Skälen som framförs för att organisera undervisningen centralt är att det möjliggör en stabil organisation även om efterfrågan vid en enskild skola varierar från ett läsår till ett annat. På detta sätt kan hela kommunens behov av lärare tillgodoses samtidigt som lärarna finns i ett sammanhang med kollegor som undervisar i samma ämne, om än i olika språk. Genom att undervisningen respektive stödformen säljs till såväl kommunala skolor som skolor med enskild huvudman genom entreprenad finns dessutom ett mått av likvärdighet oavsett elevens val av skola. Risker som framhålls med en centralt organiserad modersmålsorganisation är ett oflexibelt system där alla skolors behov ska tas tillvara, oavsett hur behoven ser ut. För lärare kan en central anställning innebära arbetsdagar som till en stor del består av resande mellan skolor. Genom att anställas vid en centralt organiserad modersmålsenhet riskerar också modersmålslärarna att hamna i ett annat sammanhang än de lärare som undervisar i skolans övriga ämnen. I så mån förstärks intrycket av modersmålsämnet som ett ämne "vid sidan av". Bland annat Skolinspektionen har påpekat att skolor i högre utsträckning behöver utveckla samverkan mellan modersmålslärare och övriga lärare så att modersmålsundervisningen får ett samband med undervisningen i övriga ämnen och blir en likvärdig del i elevens totala undervisning.⁹ Utredningen om modersmålsundervisningen från 2019 beskriver vidare att det kan vara problematiskt för huvudmannen att organisera undervisning över många skolenheter samtidigt som det för rektor är utmanande att inte ha kontroll över vilka lärare som undervisar på skola. Rektor kan heller inte fullt ut styra över vare sig undervisningens eller studiehandledningens schemaläggning. Om eleven i sin tur behöver resa mellan olika skolor för att kunna tillgodogöra sig modersmålsundervisningen kan det göra att elever väljer att avstå.

God studiehandledning på modersmålet villkoras till stor del av resurstilldelningen vilket är huvudmannens ansvar. Utmaningar handlar om brist på studiehandledare, studiehandledares formella kompetens, verksamhetens kvalitet samt sättet att organisera, genomföra och följa upp och individanpassa stödåtgärden. Utredningen om modersmålsundervisningen från 2019 bestyrker att elevens behov även fortsättningsvis ska vara den enda styrande principen och att reformer om fortsatt utbyggnad av fjärrundervisning och kompetensutveckling hos studiehandledarna kan vara viktiga utvecklingsområden.¹⁰ Flera rektorer upplevde enligt studien att samverkan fungerar bättre med egna studiehandledare anställda på skola. Andra identifierade utvecklingsområden handlar om behovet av gemensam planeringstid med berörd/ berörda lärare och även med ämneslärare. Rektorerna upplever att de inte har tillräckliga resurser för att ge studiehandledarna och modersmålslärarna adekvat kompetensutveckling för sitt uppdrag.¹¹ Studiehandledare vittnar om visst kollegialt utanförskap om de inte är fast anställda på en skola tillsammans med övriga lärare. Samtliga rektorer framhåller i samma rapport att resurserna för studiehandledning behöver förstärkas. Samtliga deltagande lärare i studien betonar specifikt studiehandledarnas stora betydelse för de nyanlända eleverna. Att studievägledning integreras med övrig undervisning är en av studiens förslag på utvecklingsområden. Ett annat förslag som framkom är att det under skoltid vore bra med ett rum för studiehandledning dit eleverna alltid skulle kunna gå för att få stöd och handledning.

I en rapport från Skolinspektionen 2020 konstateras att modersmålsundervisningen behöver integreras med övrig pedagogisk verksamhet, och att arbetet i många av förskolorna präglas av en inställning att flerspråkiga barn framförallt behöver trygghet, vilket gjort att lärande fått stå åt sidan.¹²

⁹ För flerspråkighet, kunskapsutveckling och inkludering. Modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål (regeringen.se)

¹⁰ För flerspråkighet, kunskapsutveckling och inkludering. Modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål (regeringen.se)

¹¹ Schmidt. Att vara mellan språken. Göteborg, Språkcentrum, 2019.

¹² <https://www.skolinspektionen.se/beslut-rapporter-statistik/publikationer/kvalitetsgranskning/2010/sprak--och-kunskapsutveckling-for-barn-och-elever-med-annat-modersmal-an-svenska/>

3.3 Teorier som underlag för samverkan och samordning

Organiseringen av de stadengemensamma områdena i Göteborg bygger på samverkan och samordning mellan stadens samtliga fyra utbildningsnämnder och tillhörande förvaltningar. När begreppen samverkan och samordning definieras kan samverkan ses som ett organisatoriskt sätt att lösa utmanande uppgifter tillsammans medan samordning handlar om att rätt resurser gör rätt aktiviteter på rätt plats i rätt tid. Det handlar således om att koordinera resurser och arbetsinsatser för att få högre kvalitet och större effektivitet i den verksamhet som man valt att samverka kring. Med utgångspunkt i dessa begrepp presenteras här en sammanställning som bygger på forskning, olika teorier och arbetssätt som är identifierade som viktiga förutsättningar för en effektiv och relevant samverkan och samordning.

3.3.1 Behovet av samverkan och samordning

Behovet av samverkan och samordning bygger ofta på olika typer av utmaningar som behöver hanteras. Dessa utmaningar kan vara enkla, komplicerade eller komplexa och kräver därmed insatser på motsvarande sätt. *Enkla problem* har tydliga samband mellan orsak och verkan. De kan uppnås relativt oberoende av andra faktorer. *Komplicerade problem* har samma kännetecken som enkla problem med den skillnaden att de löses i samarbete mellan flera parter över organisationsgränser och nivåer. Om arbetet utförs på rätt sätt och med rätt input så blir även resultatet bra. Komplicerade insatser är ofta av teknisk karaktär. *Komplexa problem* kännetecknas också av att de behöver åtgärdas i samverkan, men dessutom av att de påverkas av många samverkande variabler och kontextuella förutsättningar som är i ständig förändring. Samhällsutmaningar är ofta komplexa till sin karaktär vilket medför att de ofta är svåra att lösas av en enskild aktör. Istället krävs ofta att aktörer från olika organisationer drar åt samma håll. På grund av sin komplexitet behövs därutöver oftast fördjupade analyser som inkluderar exempelvis en kontext, ett nuläge, en historik av utvecklingen och att aktörer har en gemensam syn på vad som kan vara lämpligt att göra för att få önskad effekt. Det kan i många fall vara en fördel att man tillsammans försöker identifiera en programteori, en verksamhetsteori, med explicita antaganden om hur en insats, åtgärd, projekt, program eller policy bidrar till avsedd effekt. För komplexa utmaningar är det således avgörande att arbetet med att utveckla lämpliga insatser både görs i samverkan och tar sin utgångspunkt i vad som har förutsättningar att ge önskad effekt utifrån vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet i form av forskning, statistik, utredningar med mera. Inom detta arbete är kompetensen hos professionen och samverkande parter i den relevanta kontexten av betydelse.

3.3.2 God grund för samverkan

För att samverkan ska föras på en relevant nivå och resultera i åtgärder som har förutsättningar att ge önskade effekter, är det viktigt att skapa en gemensam syn på nuläget. Därefter kan olika vägar att hantera detta liksom vilka prioriteringar som kan bli aktuella diskuteras. Här kan det ibland vara utmanande när de samverkande organisationerna, i detta fall de fyra utbildningsförvaltningarna, har egna direktiv och prioriteringar samtidigt som de inom det stadengemensamma ska enas kring gemensamma insatser. För att samverkan ska bli effektiv där de samverkande parterna kompletterar varandra är det av vikt att de samverkande parterna vet vem som gör vad i det gemensamma arbetet. Med denna utgångspunkt är det värdefullt med en gemensam målbild, med utgångspunkt i identifierat behov som kan bidra till i den uppgift som ska lösas tillsammans. Därefter kan fokus läggas på att arbeta fram strategier och ta fram handlingsplaner där det upplevs som relevant. En viktig del i detta handlar således om att identifiera var det är relevant med en samverkan eller samordning och inte att samverka för samverkandets skull.

En modell som ibland används för att identifiera på vilken nivå samverkan hanteras är den så kallade "samverkanstrappan". Denna modell kan användas som är ett verktyg för att säkerställa att samverkan sker på ett relevant sätt utifrån den specifika uppgiften. Samverkanstrappan kan användas som ett stöd i olika faser för att öka samverkan och ge förutsättningar för samordning. Olika steg på vägen handlar om att mötas, skapa samsyn och starta samarbeten. De olika stegen i samverkanstrappan illustreras i figur 5.

Figur 5. Samverkanstrappans olika steg.



Av samverkanstrappan framgår att samverkan sker när aktörer som agerar på gemensamma utmaningar verkar mot samma mål genom att ta steg framåt i samverkanstrappan. Aktörerna kan dock även arbeta var för sig utifrån sina förutsättningar och bidra med sin del för att nå det gemensamma målet. I detta fall handlar det om en så kallad "flernivåstyrning" där samverkansaktörerna tar sin utgångspunkt i respektive aktörs ansvarsområden.

Av modellen framgår att en del frågor kan hanteras lägre ned i samverkanstrappan som en följd av att det inte är möjligt att agera tillsammans. I dessa fall kan det vara tillräckligt och relevant att samverkan handlar om att föra samtal för att öka förståelsen mellan de olika aktörernas förutsättningar. Det kan även handla om att dela analysen över problem och lämpliga insatser och att skapa samsyn av det problem eller den utmaning man vill möta. Där det krävs en mer uttalad samverkan kan det vara aktuellt att exempelvis bedriva samverkan i ett gemensamt projekt eller utifrån en beslutad samhandling. Erfarenhet från olika håll visar att det senare framförallt är önskvärt när insatser riskerar att "falla mellan stolarna". Här handlar det om att identifiera om det finns centrala insatser som ingen enskild aktör ansvarar för och att ha detta som utgångspunkt för dialog och samverkan.

En nordisk och internationell kunskapssammanställning har tidigare tagits fram om samverkan inom arbetslivsinriktad rehabilitering¹³. Även om området kan tyckas långt ifrån den verksamhet som bedrivs inom det stadengemensamma finns ändå relevanta slutsatser som har bäring oavsett vilket område det handlar om. I studien har man identifierat möjliga strukturella hinder för samverkan, samt framgångsfaktorer för när samverkan fungerar. Som strukturella hinder framförs faktorer som handlar om bristande stöd från organisationen, bristande kontinuitet, bristande incitament och strukturella skillnader mellan samverkande aktörer. Som framgångsfaktorer för samverkan lyfter sammanställningen vikten av stödjande strukturer och att det finns ett främjande av arbetsprocesser. I tabell 6 redovisas faktorer som kunskapssammanställningen identifierat och sammanställt när det gäller hinder och framgångsfaktorer för samverkan. Detta är förutsättningar som även kan ha betydelse för en fortsatt fungerande samverkan och samordning inom de stadengemensamma områden Göteborg stad valt att organisera samlat.

¹³ Samverkan inom arbetslivsinriktad rehabilitering - En sammanställning av kunskap och erfarenheter inom området. Johanna Andersson, Runo Axelsson, Susanna Bihari Axelsson, Andrea Eriksson och Bengt Åhgren., Nordiska högskolan i folkhälsovetenskap, 2010.)

Tabell 6. Hinder och framgångsfaktorer för samverkan.

Strukturella hinder för samverkan	Framgångsfaktorer för samverkan
<i>Bristande stöd från organisationen</i> Bristande tid för aktiviteter Bristande ekonomiska resurser Bristande intresse för verksamheten <i>Bristande kontinuitet</i> Personalomsättning Omorganisationer Målgruppen har samtidig kontakt med andra specialister Fysiska avstånd mellan samverkande organisationer <i>Bristande incitament</i> Rädsla för kostandsöverföringar mellan berörda myndigheter (organisatorisk nivå) "Samverkan gynnar inte karriär (individuell nivå) <i>Strukturella skillnader</i> Myndigheter har olika uppdrag och politiska direktiv Arbetar under olika lagar och regelverk Olika ansvarsområden Olika informationssystem med olika krav på säkerhet Aspekterna ovan förändras över tid	<i>Stödjande strukturer</i> Tydlig målgrupp Relevanta aktörer involveras Stark förankring i verksamheterna Engagemang och stöd på alla nivåer i verksamheterna Hållbara strukturer Gemensamma resurser Tillräckligt med tid Möjligheter till samlokalisering Tydliga incitament <i>Främjande arbetsprocess</i> Standardisering, systematisering och formalisering av kontakter och informationsutbyte Gemensamt arbetssätt Gemensamma utbildningsinsatser Ledarskap som är stödjande, icke revirbevakande

Mats Tyrstrup vid Handelshögskolan i Stockholm har i sin forskning tittat på hur samordning, gränser och organisatoriska mellanrum fungerar inom olika välfärdssektorer såsom skola, vård och omsorg.¹⁴ En fråga han ställer sig är varför samverkan och samordning ofta är svårt. "Alla är överens om att det ska ske, och det finns mängder av arbetsmodeller och verktyg som ska underlätta. Ändå blir det långt ifrån alltid verklighet." Fyra förutsättningar som behöver finnas på plats för att samverkan och samordning ska fungera har identifierats. En av dessa handlar om att de behöver finnas relevanta relationer både internt och externt hos de samverkande parterna. För att bygga relationer och hitta lösningar behövs dessutom mötesplatser och arenor för detta. En tredje förutsättning handlar om att det behövs en strategi för systematisk verksamhetsutveckling, detta behövs som en följd av att alla verksamheter är en del av ett större system. En strategi behöver utvecklas som inte utgår från enheter och interna gränser utan från det som ska levereras. Utöver dessa tre förutsättningar så behövs något som Tyrstrup benämner som slack i organisationen. Med systemkunskap som också är en central förutsättning menar Mats Tyrstrup att de samverkande parterna behöver känna till vad andra gör och hur de jobbar, både inom den egna verksamheten och i relation till andra verksamheter och organisationer. Ett hinder för att lyckas med samordning som omnämns i studien är att organisationer och verksamheter ofta är både slimmade och pressade samtidigt som det behövs investeringar för att bygga upp kapacitet som ger förutsättningar för samordning. Forskningen visar att det finns en stor medvetenhet om att varje enskild organisation behöver göra prioriteringar inom sina egna ansvarsområden. Detta bidrar till gränser mellan organisationer som skapar mellanrum. När mer gränser och tydligare ansvarsfördelning efterfrågas tenderar det enligt Tyrstrup att förstärka det problem som organisationerna har till uppgift att lösa. En central förutsättning som studien betonar vad gäller förutsättningarna för koordinering över gränserna är att "organisationerna behöver krångla sig ur stuprören".

¹⁴ | välfärdsproduktionens gränsland – Leading Health Care

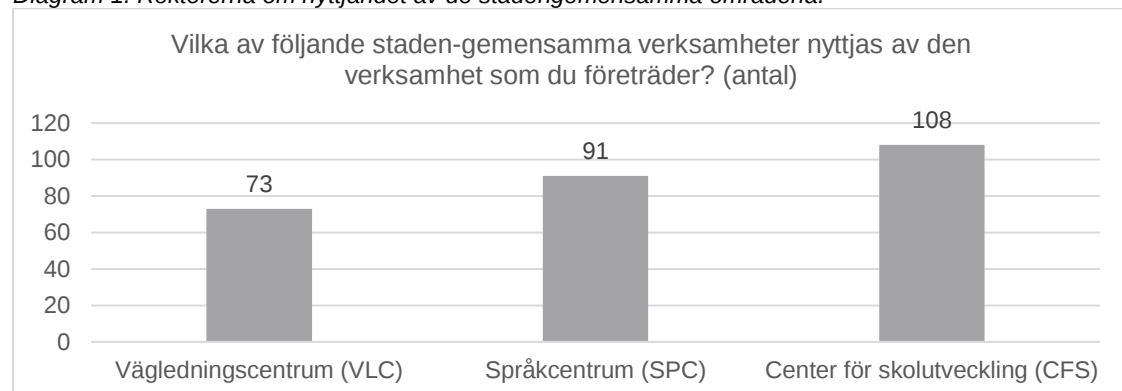
4 Resultat

I detta kapitel redovisas resultat som framkommit med stöd av olika kvantitativa och kvalitativa metoder. Avsnittet omfattar resultat från den enkät som ställdes till rektorer och utbildningschefer inom förskola, grundskola och gymnasieskola. I kapitlet benämns dessa som "rektorer". Kapitlet redovisar därefter uppgifter som framkom vid ett möte med grundskolerektorens referensgrupp samt från deltagare vid en samlad dialog med verksamhetsutvecklare inom utbildningsförvaltningen. Kapitlet omfattar även uppgifter som framkommit vid det fyrtiotal individuella intervjuer som genomförts med chefer och medarbetare inom de samverkande förvaltningarna. Avslutningsvis redovisas resultat från en workshop som genomförts tillsammans med representanter i styrgruppen som finns kopplad till det stadengemensamma, verksamhetschefer för de stadengemensamma områdena och medarbetare i den referensgrupp som varit knuten till uppdraget och som representerar samtliga fyra samverkande förvaltningar.

4.1 Resultat från enkät med rektorer eller motsvarande

I enkäten ställdes en inledande fråga om nyttjandegraden av de stadengemensamma områdena. Frågan som ställdes lød: *Vilka av följande stadengemensamma verksamheter nyttjas av den verksamhet som du företräder?* Respondenterna kunde ange flera svar. Av svaren, som redovisas i diagram 1 framkommer att 76 procent av de svarande, 108 personer, uppger att de tar del av Center för skolutvecklings verksamhet. 64 procent av de svarande, 91 personer, uppger att de tar del av Språkcentrums verksamhet och 51 procent de svarande, 73 personer, uppger att de tar del av Vägledningscentrums verksamhet.

Diagram 1. Rektorerna om nyttjandet av de stadengemensamma områdena.

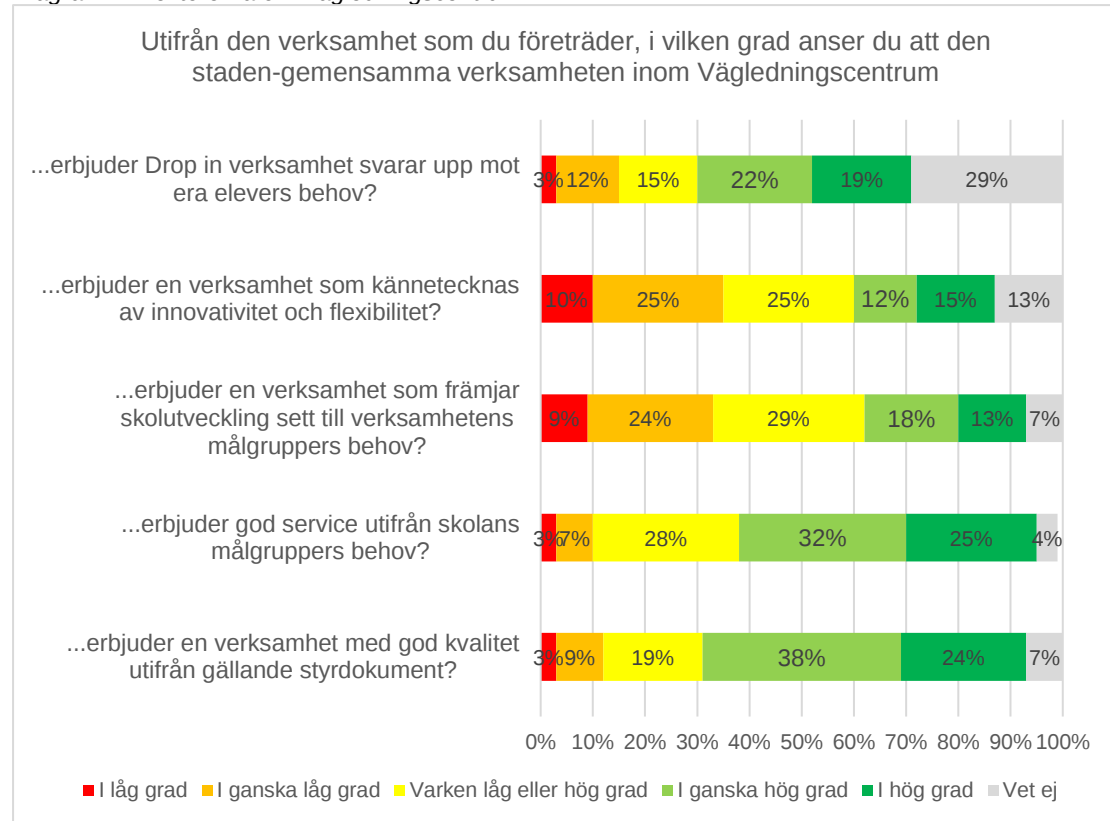


Med frågan om nyttjandegrad som grund fick rektorerna ta ställning till olika påståenden om de olika verksamheterna. Detta medför att endast personer som svarat att de tar del av en insats därefter fått möjlighet att besvara de områdesspecifika frågorna som redovisas i följande områdesspecifika avsnitt.

4.1.1 Vägledningscentrum

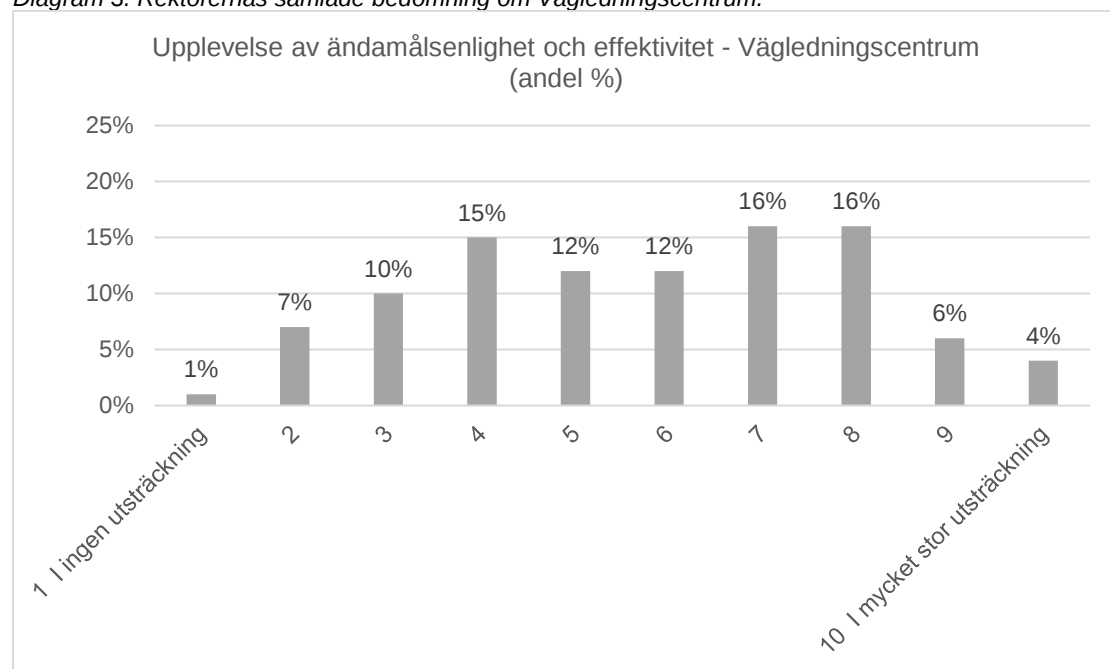
I enkäten fick rektorer som nyttjar Vägledningscentrums (VLC) verksamhet ta ställning till ett antal påståenden om hur de uppfattar VLC vilket redovisas i diagram 2. Mest positiva svar (62%) gavs vid påståendet att *VLC erbjuder en verksamhet med god kvalitet utifrån gällande styrdokument*. Även vid påståendet att *VLC erbjuder god service utifrån skolan målgrupps behov* valde mer än hälften av de svarande (57%) ett positivt svarsalternativ. Minst positiva svar (27%) fick påståendet att *VLC erbjuder verksamhet som kännetecknas av innovativitet och flexibilitet*, tätt följt av påståendet att *VLC erbjuder en verksamhet som främjar skolutveckling sett till verksamhetens målgrupps behov* (31%). Nästan var tredje svarande har angett att de inte vet om vägledningscentrums Drop-in verksamhet svarar upp mot elevernas behov. Bland övriga svarande har en majoritet angett ett positivt svarsalternativ.

Diagram 2. Rektorerna om Vägledningscentrum.



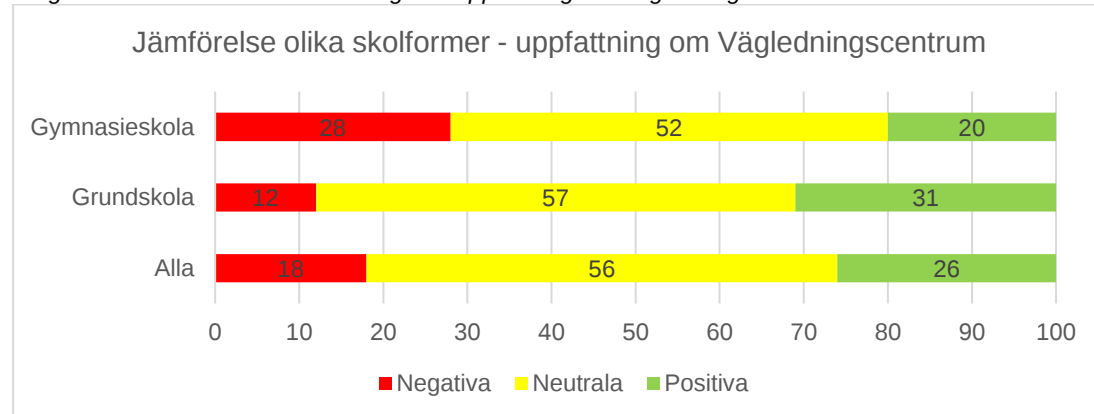
I en samlad fråga om Vägledningscentrum (VLC) fick respondenterna på en tiogradig skala ange om de upplever att verksamheten är ändamålsenlig och effektiv utifrån behov inom den verksamhet som respondenten företräder. Av de svarande uppgav 26 procent något av de tre mest positiva omdömena. 18 procent angav något av de mest negativa svarsalternativen. Svaren i sin helhet redovisas i diagram 3.

Diagram 3. Rektorernas samlade bedömning om Vägledningscentrum.



Vid en jämförelse mellan hur respondenter från grundskolan och gymnasieskolan svarat framkommer att rektorer inom grundskolan i högre grad än rektorer i gymnasieskolan har angett ett positivt svar, vilket framgår i diagram 4. Medarbetare inom förskolan uppger inte mer än i enstaka fall att de nyttjar Vägledningscentrums verksamhet, varför denna jämförelse inte är relevant.

Diagram 4. Jämförelse av svar vad gäller uppfattning om Vägledningscentrum.



I anslutning till frågorna om Vägledningscentrum fick rektorerna ge förslag på hur verksamheten skulle kunna utvecklas och organiseras för att de på ett bra sätt ska kunna ta ett ansvar utifrån gällande lagstiftning. Av svaren kan konstateras att rektorernas uppfattning varierar. Rektorer inom grundskolan betonar ofta i sina kommentarer värdet av att ha studie och yrkesvägledare anställda vid skolan för att kunna använda dem mer flexibelt, men även för att knyta dem närmare undervisningen. Några exempel:

- När rektor inte själv kan bestämma omfattning och innehåll på Syvs tjänst minskar möjlighet till ansvarstagande. För att ta ansvar krävs befogenheter.
- Jag ser i dagsläget att det fungerar bra i samarbetet och det främjar eleverna i deras utveckling och inför de val de skall göra.
- VLC är ett fint stöd generellt- nog skulle vi önska mer stöd men det handlar om vilka förutsättningar som VLC får och huvudman ger.
- Vill se ett aktivare arbete i klasserna.
- Jag skulle önska att vi hade en person i området 100% som kunde bidra till skolutveckling i ett F-9 perspektiv, och som då även skulle ha större möjligheter än i dag att vara med i elevhälsoarbetet bland annat.

Även bland rektorerna inom gymnasieskolan är det vanligt att de för att få bättre kontinuitet efterfrågar att studie och yrkesvägledare är anställda på skolan. Några kommenterar att det finns god kompetens att tillgå från VLC och att verksamheten har förbättrats efter lämnade synpunkter.

- Efter specifika önskemål från mig och kollegor upplever jag att vi har fått större gehör för vad vi behöver för stöd av Vägledningscentrum, Innan den förändringen gjordes hade vi ett sämre fungerande samarbete med dem. Vi är på väg att hitta ett upplägg som passar vår elevgrupp.
- SYV skulle kunna vara anställd av respektive skola för att spara overheadkostnader. En central organisation är dyr och ur ett elevperspektiv så får våra elever de det behöver från både utbildningsledare och Syv.
- Jag tror att vi skulle kunna nå längre om Syven var helt och hållet kopplad till skolan, för att bli mer integrerad i skolans främjande-förebyggande arbete.
- Jag hade gärna varit chef över min SYV och kunnat styra min inre organisation. Under mina år inom förvaltningen har det varit mer regel än undantag att jag fått en ny SYV varje nytt läsår som jag ska sätta in i min verksamhet. Det har varit svårt att få med SYV i vårt skolutvecklingsarbete då det mest har handlat om att få SYV att förstå hur vår skola och våra program fungerar - och sen nästa år är det dags för en ny SYV...

När frågor ställdes till **referensgruppen för grundskolans rektorer** med utgångspunkt i enkätresultaten för grundskolan konstaterades att man kände igen sig i den bild som enkäten

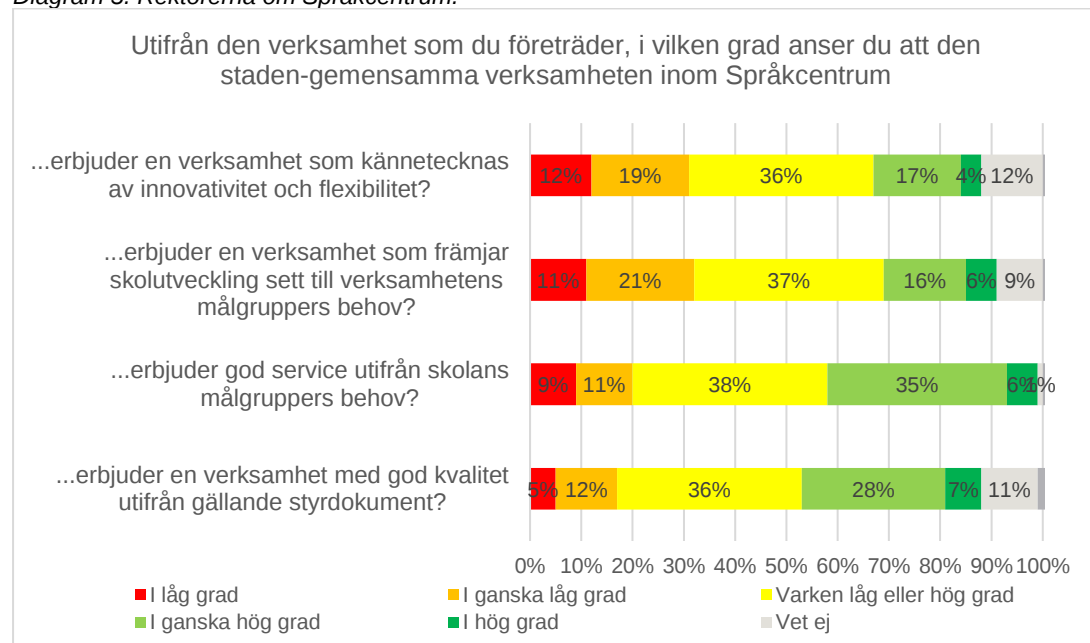
visade. Någon kommenterade att behovet av vägledning ökar ju äldre eleverna är. En uppfattning som framfördes var att fler elever erbjuds studievägledning nu mot tidigare. Det framfördes också som en möjlighet att det vore intressant att ha vägledare anställda inom sitt eget rektorsområde snarare än på en specifik skola.

Även **verksamhetsutvecklare inom utbildningsförvaltningen** uppgav sig känna igen den bild som rektorer inom utbildningsförvaltningen gett i enkäten. Känslan var att Vägledningscentrums verksamhet har förbättrats framförallt det senaste året. Dock konstaterades att upplevelsen är att många rektorer har svårt att se sitt ansvar och att uttrycka sina behov då det stadengemensamma ligger utanför den egna förvaltningens ansvar, detta trots att det stadengemensamma verkar inom utbildningsförvaltningen. Någon uttryckte att rektorerna antagligen inte förstår hur svårt det är att rekrytera studie- och yrkesvägledare. En uppfattning som framfördes är att det finns behov av ett samarbete kring professionen framförallt på mindre enheter som antagligen skulle ha svårt med rekryteringen. För att underlätta samarbetet mellan Vägledningscentrum och skolorna framfördes att kommunikationen med fördel kan utvecklas för att Vägledningscentrum ska lyckas förmedla vad de faktiskt erbjuder.

4.1.2 Språkcentrum

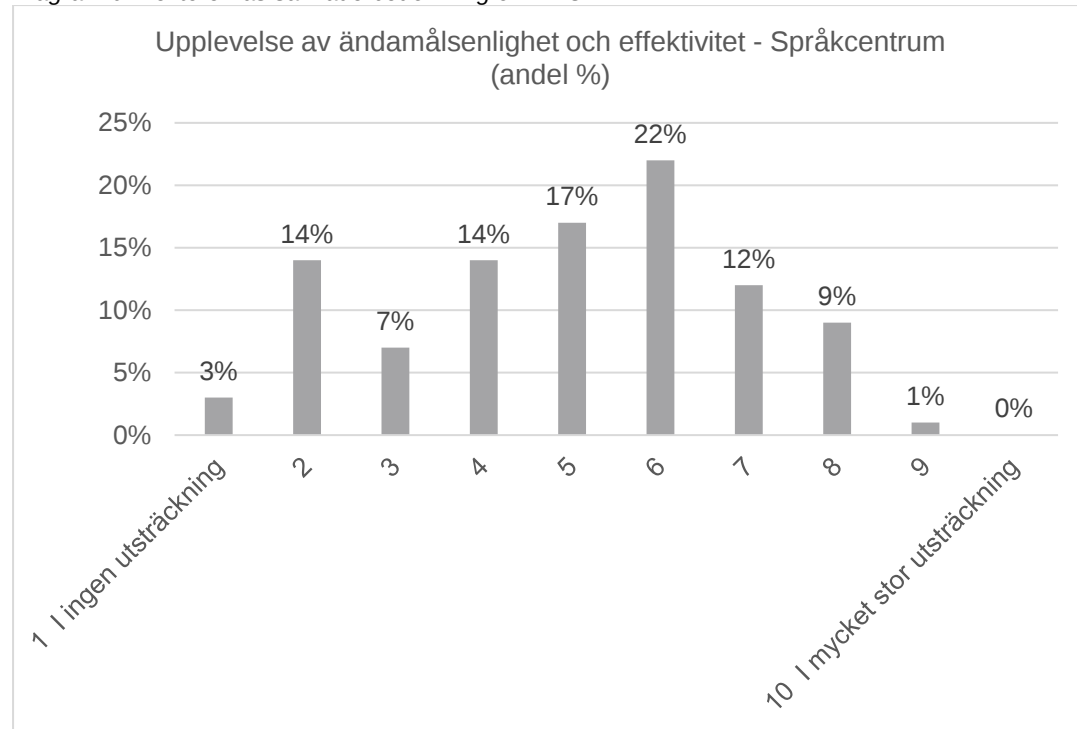
I den enkät som genomförts fick rektor som nyttjar Språkcentrums (SPC) verksamhet ta ställning till ett antal påståenden om hur de uppfattar SPC vilket redovisas i diagram 5. Mest positiva svar (41%) gavs vid påståendet att *SPC erbjuder god service utifrån skolan målgrupps behov*. Även påståendet att *SPC erbjuder en verksamhet med god kvalitet utifrån gällande styrdokument* fick en förhållandevis hög andel positiva svar (35%). Minst positiva svar (22%) fick påståendet att *VLC erbjuder en verksamhet som främjar skolutveckling sett till verksamhetens målgrupps behov*, tätt följt av påståendet att *SPC erbjuder verksamhet som kännetecknas av innovativitet och flexibilitet* (23%).

Diagram 5. Rektorerna om Språkcentrum.



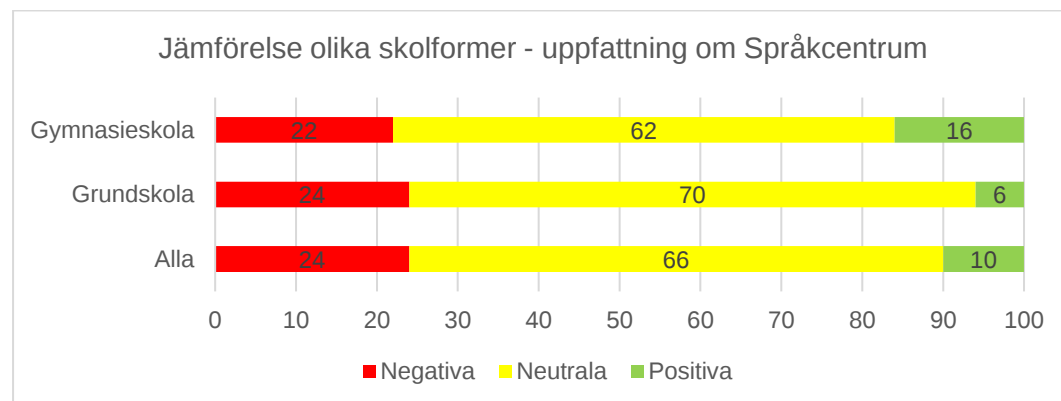
Som en samlad fråga om Språkcentrum (SPC) fick respondenterna på en tiogradig skala ange om de upplever att verksamheten är ändamålsenlig och effektiv utifrån behov inom den verksamhet som respondenten företräder. Av de svarande uppgav 10 procent något av de tre mest positiva omdömena. 24 procent angav något av de mest negativa svarsalternativen. Svaren i sin helhet redovisas i diagram 6.

Diagram 6. Rektorernas samlade bedömning om VLC.



Vid en jämförelse mellan hur respondenter från grundskolan och gymnasieskolan svarat framkommer att rektorer inom gymnasieskolan i högre grad än rektorer i grundskolan angett ett positivt svar, vilket framgår i diagram 7. Medarbetare inom förskolan uppger inte mer än i enstaka fall att de nyttjar Språkcentrums verksamhet, varför denna jämförelse inte är relevant.

Diagram 7. Jämförelse av svar vad gäller uppfattning om Språkcentrum.



I anslutning till frågorna om Språkcentrum fick rektorerna ge förslag på en på hur verksamheten skulle kunna utvecklas och organiseras för att de på ett bra sätt ska kunna ta ett ansvar utifrån gällande lagstiftning. Svaren varierade. I några fall valde rektorer inom förskolan att lämna kommentarer gällande Språkcentrum. Från dessa rektorer lyftes behovet av modeller och handledning, samt att det vore bra med några utvalda skolor med expertis inom språkupplärning, införingsklasser och alfabetiseringsklasser (för dem som inte har skolbakgrund) för de unga som kommer till Sverige första året för att därefter placera dem i klass. Rektorer inom grundskolan betonade på liknande sätt som för Vägledningscentrum värden av att ha modersmåls lärare anställda vid skolorna. Framförallt låg en betoning på att det saknas delaktighet från eleverna, att likvärdigheten brister och ett ifrågasättande kring kostnader relaterat kvaliteten i de tjänster som erbjuds. Några exempel:

- Den stelbenta organisationen behöver ha elevfokus. Det saknas nu. Inställda lektioner får vi ingen vikarie för och måste ändå betala. När exempelvis studiehandledning behöver avslutas finns det uppsägningsregler som ej är tydliga.
- Undervisningen i modersmål skiljer sig väldigt mycket från ordinarie undervisning. Den är sällan digital eller har mycket elevinflytande. Det är ofta kompendium med stenciler som eleverna fyller i
- Vi upplever att det kan skilja väldigt mycket beroende på person som kommer till skolan. I vissa fall fungerar samarbetet mellan studiehandledare/lärare mkt bra men ibland är det svårare att få till. Då blir kostnaden i relation till stödet inte hållbart.
- Vi skulle behöva ha en mottagningsenhet som stöttar och testar kunskapsnivån för nyanlända elever. Vi skulle behöva mer organiserat arbete kring SvA, gärna i samarbete med modersmållärare.
- När det gäller studiehandledning så hade jag önskat ett effektivare och mindre kostsamt alternativ. I de stora språken borde vi ha egna anställda i GFS som tjänstefördelades utan detta köp-och säljsystem med kostnader för resor osv. Timpengen för denna verksamhet innebär att elever i princip alltid får mindre studiehandledningen än vad vi bedömer att de har behov av.
- Det behövs mer samordning och ekonomistyrning då min verksamhet utifrån behov skulle behöva mkt mer av SPC's tjänster än vad vi har råd till
- Kostnaden av alla nyanlända elevers studiehandledning föreslås tas centralt. Dagens system blir inte likvärdig då skolornas ekonomi kan avgöra tillgången.
- En organisering inom grundskoleförvaltningen skulle underlätta och stödja utveckling.

Kommentarer från rektorer inom gymnasieskolan lyfte framförallt att vikten av en fungerande organisation, att kunna erbjuda eleverna språkstöd på olika modersmål, att det är en brist på kunskap om behov för elever inom anpassad skola och ett önskemål om större flexibilitet.

- Jag anser att verksamheten inom Språkcentrum är ändamålsenlig och effektiv utifrån de behov vi har i verksamheten.
- Jag bedömer den som så bra den kan vara med tanke på det omfattande behovet.
- För att kunna erbjuda eleverna många olika modersmål och studiehandledning på många språk är det en förutsättning att man kan hyra in det man behöver. Studiehandledning har dock inte ökat målpuppfyllelsen för nyanlända de senaste 10 åren så frågan är om man inte borde lägga pengarna på att stärka mentorskapet och undervisningen i svenska som andraspråk istället. Det hade nog stärkt elevernas målpuppfyllelse i högre grad.
- Bättre flexibilitet är att önska, vi tar emot elever under hela läsåret och då skulle vi även önska att SPC tog emot våra elever utifrån språkval.
- De behov vi har är modersmålsundervisning och den är väldigt svår att organisera för en mindre skolenhet. Jag tror nuvarande organisation är bra utformad, det handlar mer om ökad dialog kring praktiska förutsättningar som lokaler, schemaläggning och spridning inom stadens olika lokaler så att inte enskilda skolor blir för hårt belastade.
- För anpassad gymnasium krävs mer utbildning av modersmållärarna.

I dialogen med **referensgruppen för grundskolans rektorer** lyftes kring **Språkcentrums** verksamhet att det finns en del kunskapsbrister hos personalen vad gäller anpassad grundskola som kan förbättras. Generellt sett lyftes att betygssättningen är alltför hög inom modersmålsundervisningen sett till läroplanen. En av de medverkade förde fram att Språkcentrum inte alltid kan leverera det som efterfrågas varför skolorna får bekosta insatser själva utanför samordningen. Som exempel nämndes att det saknas modersmållärare i meänkieli. Ytterligare något som nämndes angående språkcentrums verksamhet är att det är svårt att få vikarier i de fall det inte gäller vikarier över längre tid. Det konstaterades att det är lättare att organisera studiehandledning när man träffas på skolorna. I detta sammanhang uppgavs timplanen vara en klurighet. Det framfördes också att det finns fördelar med en samordnad verksamhet. I sammanhanget påtalade en av de medverkande att om man på en enskild skola skulle anställa en arabisktalande lärare kan det bli problem nästa läsår om färre elever har behovet. Här är det en fördel att det finns en samlad organisation där man beställer tjänster. I sammanhanget ställde sig en av de medverkande frågan: *"Ta en skola med modersmållärare inom somaliska som ett exempel, hur fungerar det att nyttja personen i de*

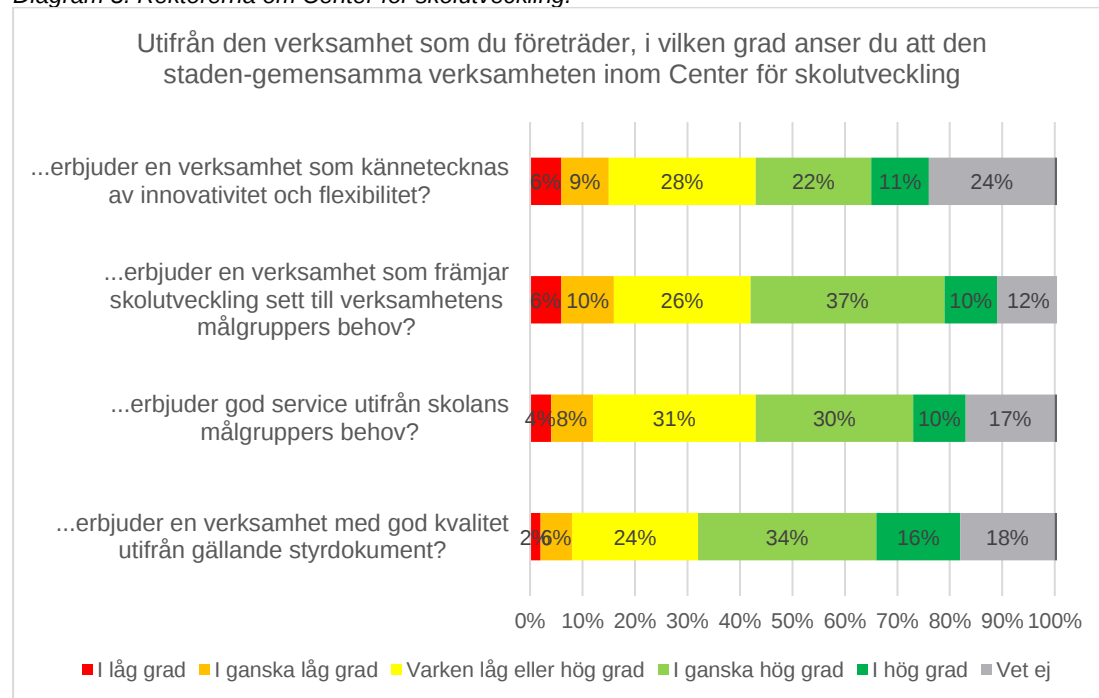
fall när behovet inte är så stort inom en skola. Kan de nyttjas på ett annat sätt som övriga lärare t.ex. som rastvakter? Eller kan de få andra uppgifter som en annan person har på skolan?” Ytterligare en av de medverkande lyfte frågan, ”Vad skulle det bli för effekter av att flytta Språkcentrum till grundskoleförvaltningen?”

Om Språkcentrum framfördes från **verksamhetsutvecklare inom utbildningsförvaltningen** att det är bra att verksamheten erbjuds samlat. Samtidigt påtalas att det finns utvecklingsområden. Ett exempel är att det är svårt att erbjuda en relevant studiehandledning. Mycket hänger på att rätt kompetens erbjuds och att det blir en kontinuitet i samarbetet. Modersmålsundervisningen i övrigt framfördes som lättare att hantera.

4.1.3 Center för skolutveckling

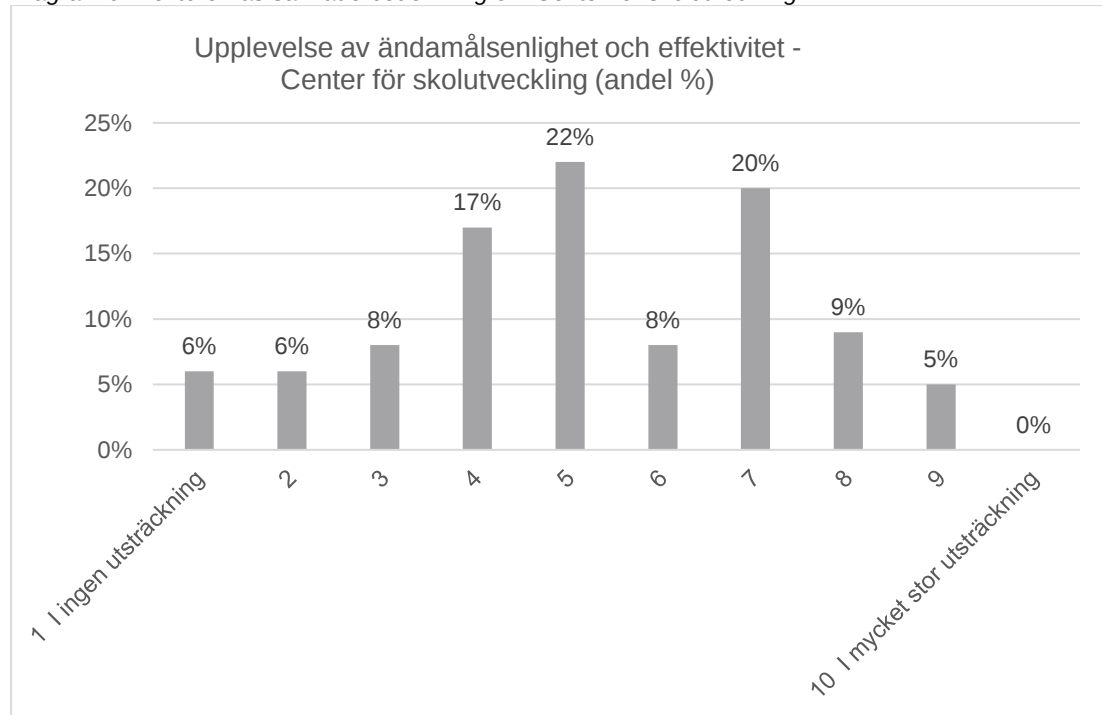
I enkäten fick rektorer som nyttjar Center för skolutvecklings (CFS) verksamhet ta ställning till ett antal påståenden om hur de uppfattar CFS vilket redovisas i diagram 8. Mest positiva var de svarande till påståendet att *CFS erbjuder en verksamhet med god kvalitet utifrån gällande styrdokument* (50%) följt av påståendet att *CFS erbjuder en verksamhet som främjar skolutveckling sett till verksamhetens målgruppers behov* (46%). Även påståendet att *CFS erbjuder god service utifrån skolans målgruppers behov* fick en förhållandevis hög andel positiva svar (40%). Minst positiva svar (33%) fick påståendet att *CFS erbjuder verksamhet som kännetecknas av innovativitet och flexibilitet*.

Diagram 8. Rectorerna om Center för skolutveckling.



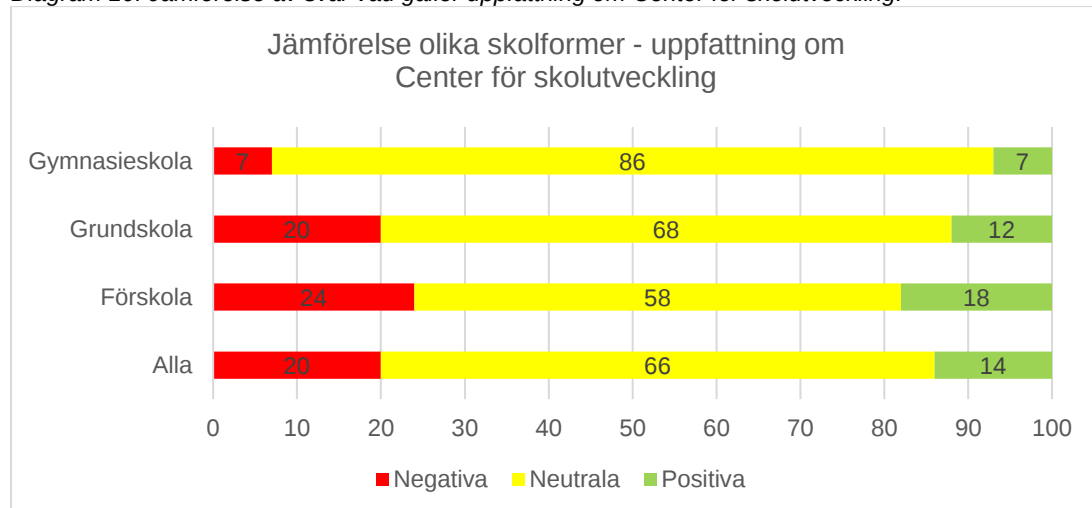
I en samlad fråga om Center för skolutveckling (CFS) fick respondenterna på en tiogradig skala ange om de upplever att verksamheten är ändamålsenlig och effektiv utifrån behov inom den verksamhet som respondenten företräder. Av de svarande uppgav 14 procent något av de tre mest positiva omdömena. 20 procent angav något av de mest negativa svarsalternativen vilket redovisas i diagram 9.

Diagram 9. Rektorernas samlade bedömning om Center för skolutveckling.



Vid en jämförelse mellan hur respondenter från de olika skolformerna, förskolan, grundskolan och gymnasieskolan, svarat framkommer att andelen svarande som angett ett negativt svar är störst bland förskolans rektorer. Det är även den målgrupp som angett högst andel positiva svar. Rektorer inom gymnasieskolan är den grupp som i högst omfattning angett ett neutralt svarsalternativ, vilket framgår i diagram 10.

Diagram 10. Jämförelse av svar vad gäller uppfattning om Center för skolutveckling.



I anslutning till frågorna om Center för skolutveckling fick rektorerna ge förslag på hur verksamheten skulle kunna utvecklas och organiseras för att de på ett bra sätt ska kunna ta ett ansvar utifrån gällande lagstiftning. Många av kommentarerna oavsett vilken förvaltning de svarande företrädar handlade om att det skulle vara mer ändamålsenligt att frågor som hanteras inom CSU skulle kunna hanteras inom respektive förvaltning.

Rektorer inom förskolan lyfte framförallt att man inte utnyttjar CSU tjänster och att stödet behövs närmare verksamheterna. Kring utbildningar som erbjuds ges blandade kommentarer från rektorerna inom förskolan. Några exempel:

- Att Centrum för skolutveckling specialiserar någon del mot förskolan och då främst mot kvalitetshöjande insatser gärna språkutveckling för övrig personal, detta då glappet är stort mellan förskollärarna och övrig personal.
- Mellanledare i verksamheten! Typ pedagogister, utvecklingspersoner. Centralt hanterad möjlighet som anordnar bokningar till studiebesök, studieresor dit man kan anmäla enskilda medarbetare.
- Just nu har vi inte haft tid och medverka i Center för skolutveckling utan använt oss av utvecklingsavdelningen på förskoleförvaltningen.
- Jag skulle behöva stödet närmare och knutet till rektorsteamet i området som jag arbetar och verkar i. Detta skulle göra att stödet skulle kunna bli mera riktat och praktisknära för det just de förskolor som finns i området behöver.
- Ibland önskar jag att de skulle mer undersöka våra behov utifrån geografiska områden i staden eftersom behoven ser mycket olika ut. Då skulle det finnas något för alla, mer nischat.
- Det hade varit hjälpsamt att göra en inventering/kartläggning av vad rektorer skulle vilja öka sin kompetens inom istället för att få ett paket som vi kanske inte har nytta av.
- Utnyttjar inte detta speciellt mycket, men bra med kompetenshöjande insatser som utbildningar.
- Har gått strategisk personalplanering, helt otroligt bra.

Rektorer inom grundskolan lyfte framförallt i sina kommentarer att det är viktigt med ett nära samarbete mellan CSU och förvaltningarna alternativt att kompetensen som finns inom CSU flyttar ut till förvaltningarna. Några exempel:

- I bistra ekonomiska tider kanske fokus skulle ligga på eleverna. Skolutveckling är att elever mår bra. Kanske skulle de kompetenta personerna behöva komma ut i verksamheterna så att deras kompetens kommer eleverna till gagn?
- Samverkan/samarbetet mellan CFS och skolorna kan utvecklas mer.
- Erbjuder mer individriktade kurser gärna i samarbete med GU så att utbildningarna känns "på riktigt". I högre grad efterfråga behoven ute på skolorna innan kurser o utbildningar organiseras. Nuvarande "spårvagnar" känns överkill i flera av våra skolområden och är alldeles för omfattande. Hade varit bättre med ledarskapsutbildningar/organisationsutbildningar på GU för att nå effekt ute i verksamheterna. Och kvalitet på utbildningen...
- Här finns mera att utveckla för anpassad grundskola, det görs försök. Å andra sidan uppfattar jag att CFS försöker vara innovativa och finna kreativa sätt för att matcha behov än mera.
- Jag har inte sett mycket av denna verksamhet i Göteborg. Många ord och lite arbete på skolorna.
- CFS-verksamheten känns ofta bra men deras uppdrag är otydligt och borde finnas inom GSF på ett helt annat sätt. Just nu känns avdelningen ha spelat ut sin roll.
- Det borde finnas större möjlighet till nära samarbete och systematik om denna typ av organisation låg inom kvalitet och utveckling
- Kompetensen borde absolut finnas på grundskoleförvaltningen istället och inte i särskild avdelning utanför. Det blir dyrt och svårtillgängligt.

Rektorer inom gymnasieskolan lyfte framförallt att det finns mycket kompetens inom CSU men att tjänsterna inte är fullt ut ändamålsenliga och kostnadseffektiva sett till de enskilda skolornas och elevernas behov. Några exempel:

- CFS har en bra verksamhet med många kompetenta medarbetare men som enskild skola och skolenhet hade vi klarat oss utan CFS. I ärlighetens namn vet jag inte om kostnaden är försvarbar till den faktiska effekt det ger i måluppfyllelse hos den enskilde eleven i våra klassrum. Det är relativt sällan vårt SKA har med CFS att göra.
- Min erfarenhet av CFS är att verksamheten är på så fort det signaleras ett behov av fortbildning.
- Det har ofta varit för kostsamt för oss att delta i insatser från CFS. Både en kostnad för utbildningen och en kostnad för frånvaro av lärare.
- Har ingen idé om annan organisering, men kan konstatera att det är en, för oss, relativt outnyttjad resurs då det ofta är svårt att få till organisatoriskt. Och ibland kostnadsmässigt. En närmre dialog om behov och CFSs möjligheter att göra insatser tillsammans med enheten hade behövts på något sätt. Med lång framförhållning.
- Det är en aktör jag inte märker av så mycket i den dagliga verksamheten.

Representant från **referensgruppen för grundskolans rektorer** konstaterade angående Center för skolutveckling att det är sju kompetenta lektorer inom verksamheten som skulle kunna användas bättre. Att fördela ut dessa på förvaltningarna menade en av de medverkande skulle antagligen öka nyttan av kompetensen. Uppfattningen som framfördes var att som det är organiserat i nuläget har det spelat ut sin roll då insatser inte kommer alla till godo. *"Respektive huvudman kan styra detta enklare. Om vi hade lektorerna i huset skulle vi kunna nyttja dem bättre."*

Från **utbildningsförvaltningen verksamhetsutvecklare** framfördes angående Center för skolutvecklings verksamhet att det framförallt är svårt att få till en bra anpassning mellan vad som erbjuds och de behov som finns ute i verksamheterna. *"Utbildningar dimper ner som inte passar skolorna"*. Rektorerna är heller inte alltid insatta i vad de kan ta del av. Samtidigt framförs att Center för skolutveckling gjort en god utveckling under det senaste året. En aktivitet som många uppskattat är forskning matematik. En av deltagarna i samtalet uttrycker att *"utbildning kanske inte är rätt form. Forskning skulle antagligen vara mer relevant"*. Tidigare var det vanligt att det påtalades att Center förskolutvecklings verksamhet var kostsam, men detta har man hört mindre av under senare tid. *"Om man skulle flytta Center för skolutvecklings kompetens ut på förvaltningarna skulle det inte vara jättestora resurser att fördela"*.

4.1.4 Samlade synpunkter om områdenas organisering

I enkäten fick respondenterna avslutningsvis lämna mer övergripande kommentarer om de stadengemensamma områdena. Svaren som lämnades var av delvis olika karaktär vilket presenteras genom exemplen nedan uppdelat utifrån vilken förvaltning respondenten verkar inom.

Kommentarer från förskolans rektorer

- *Vi får så knaper tilldelning till grundverksamheten så att vi inte kan ha igång kvalitativ utbildning, om vi har förskollärare så får vi arbeta utan vikarier för att få ihop ekonomi. Då blir det märkligt att ha denna funktion. Känns som en onödig lyx.*
- *När det gäller stadengemensamma verksamheterna är det viktigt att kontinuerligt utvärdera och stärka samarbetet mellan förskolorna. Att skapa nätverk och plattformar för samarbete kan främja gemensamma mål och öka kvaliteten på förskoleverksamheten inom staden.*
- *Center för skolutveckling är mer osynlig för mig och jag vet inte hur jag kan använda dem...*
- *Det är svårt för medarbetarna att lämna barngruppen och delta i projekt mm utanför förskolan. Det saknas personal hos barnen.*

Kommentarer från grundskolans rektorer

- *Det saknas samordning. Alla arbetar på sin kant. Det måste till ett "vi" tänkande. Eleverna, de vi är till för, tappas bort.*
- *Jag tycker vi som är en så stor förvaltning ska ha kvalitativ verksamhet under samma paraply*
- *Jag har stor respekt och förståelse för en samlad kompetens inom olika områden. Det som jag önskar är att de kravställs så att exempelvis lektorer är del av verksamhetsutveckling i någon verksamhet samtidigt. Allt för att "ha kvar örat mot rälser" och samtidigt ha bästa förutsättningar för en effektiv verksamhetsutveckling utifrån aktuell forskning och erfarenhet.*
- *I nuläget använder jag inte Center för skolutveckling och det är eventuellt en brist. Det känns som att avståndet till deras forskning blivit längre sedan vi blev GSF 2018. Det känns också väldigt oklart vad deras uppdrag är, vem ska de stödja? Enskilda skolor, förvaltningar? När vi var stadsdelar och jag inte hade tillgång till en utvecklingsavdelning inriktad på grundskola använde jag dem ofta.*
- *En stor fördel med att ha stadengemensamma verksamheter är just det stadengemensamma. Centraliseringens baksida i är att det är lätt att tappa 1- 19 årsperspektivet för våra yngsta invånare.*
- *Risk att nuvarande organisering hamnar för långt från verksamhet och blir för generell. Samverkan i utbildningskedjan är fullt möjligt utan verksamheterna, och bör riktas mot identifierade utvecklingsområden, nyttja befintliga utvecklingsenheter/resurser inom respektive förvaltning och samverka istället för att ha en särskild verksamhet som ska iscensätta det.*

Kommentarer från gymnasieskolans rektorer

- Skattepengarna borde i så stor utsträckning som möjligt gå till klassrumsnära verksamheter och satsningar på lärare, mentorer, elevhälsa, skolsociala team och liknande. Kommunala administrativa förvaltningar har en tendens att växa i förhållande till sina brukare utan att det för den saken skall faktiskt blir bättre verksamheter för det de är till för. Plattare organisationer, mindre administration och mer pengar och större fokus på elever och lärare i det konkreta pedagogiska arbetet skulle ge en högre måluppfyllelse.
- Med tanke på de åtstramningar och besparingar som varje skola måste genomföra måste ju även den stadengemensamma verksamheten tas med i beräkningen och värderas vad de tillför. Finns inte resurser för basuppgifterna att genomföra undervisning så måste ju även stödfunktioner som studievägledning och Center för skolutveckling kritiskt granskas utifrån vad som är prioriterat.
- Vad gäller Center för skolutveckling så har jag anmält en del lärare på utbildning där. Men det känns som om de erbjuder de utbildningar som den egna personalen vill hålla i snarare än att se vilka behov det finns ute i verksamheterna. Hade hellre velat att den personalen skulle röra sig ute på skolorna och hjälpa till med fortbildning utifrån de behov som finns där.
- Jag hade sett det som en fördel att själv äga resurserna för skolutveckling och vägledning. fördelen skulle bestå i att fullt ut leda och fördela resurserna för ekonomisk effektivitet och optimal måluppfyllelse för eleverna. Organiseringen av modersmålsundervisningen är komplex men kräver, enligt mig, en central organisering i Staden alternativt inom respektive förvaltning.

Rent allmänt framfördes av representant i **referensgruppen för grundskolans rektorer** att man i vissa fall utöver de stadengemensamma tjänsterna behöver organisera verksamhet även lokalt i de fall samordningen inte kan erbjuda tjänster. En annan synpunkt handlade om hur man kan säkerställa likvärdighet. *"Jobbar man med detta centralt, att en skola köper mycket tid i förhållande till antalet elever och en annan få timmar."* *"Det är generellt svårt med SKA uppföljningen då en del skolor har egna anställda och andra köper allt."* Ytterligare en fråga som togs upp handlade om ekonomin. *"Vem bestämmer hur mycket en insats får kosta och när det görs prisjusteringar?"* Att uppsägning av köpta tjänster är på lärsårsbasis är enligt en av de medverkande inte optimalt. *"Det blir dyrt om man inte behöver tjänsten ett helt läsår."* Som en avslutande kommentar tog en av de medverkande upp att man inte får glömma bort elevernas inflytande, barnperspektivet och demokratifrågor.

I dialog med **verksamhetsutvecklarna inom utbildningsförvaltningen** framfördes en gemensam uppfattning att det initialt fanns goda intentioner med att skapa de stadengemensamma områdena men att utvecklingen som skett av förvaltningarnas organisationer minskat detta behov. Avstånden mellan förvaltningarna och framförallt till eleverna har ökat som en följd av den förändrade förvaltningsstrukturen. Det upplevs också ha varit svårt att få till en relevant kommunikation kring det stadengemensamma mellan förvaltningarna och till skolorna. Detta har bidragit till att det successivt har skapats "mellanrum" som är svårt att överbygga.

Vid en fråga mer specifikt om vad man ser som styrkor respektive svagheter med de stadengemensamma områden framfördes som styrkor att det är bra att det finns en samlad kompetens. Det är en service till skolorna. Kompetensen hos personalen är god. Om man från olika skolor och förvaltningar har bra kommunikationsvägar och relationer så framfördes att organisationen är ganska bra. För Vägledningscentrum och till del även Språkcentrum underlättar den samlade kompetensen både rekryteringsmöjligheter och att man genom anpassningar kan tillgodose olika behov hos eleverna på ett enklare sätt än om de var hänvisade till en och samma vägledare. Som svagheter nämns att det är osäkert i vilken omfattning som rektorerna ser effekter av arbetet som görs inom det stadengemensamma. Att det saknas en koppling till elevhälsan framförs av en av de medverkande som en brist. En annan påtalar brister i kommunikationen och uttrycker *"jag funderar på vad som når VLC och SPC. Förut lät det 'det här är vi'. Nu är fokus mer på frågor som 'vad saknar ni? Vad behöver ni?' som ger bättre förutsättningar. Med Center för skolutveckling har motsvarande förflyttning inte skett."*

På en fråga om vad man ser för utvecklingsbehov i befintliga stadengemensamma områden framförs från verksamhetsutvecklare inom utbildningsförvaltningen att det har framkommit att man inom det stadengemensamma har blivit mer uppdragsorienterade än tidigare vilket är

positivt. Enigheten är stor om att det behövs en samverkan framförallt där det är små områden, men det framförs samtidigt att det är en balansgång. Det stadengemensamma är i grunden tre helt olika uppdrag styrda av läroplan eller utvecklingsplan. En av representanterna lyfter: *"lek med tanken om VLC, om vissa delar ges lokalt och vissa gemensamt. Ska organisationen då ligga på stadengemensamt eller på förvaltningsnivå?"* En annan lyfter frågan om vad som har skapat mest friktion. *"Väglare kommer till skolan genom uppdraget. De blir irriterade för att rektor säger sig behöva annat än uppdraget."* De tillfrågade återkommer till att om det ska fungera så behövs det goda former för kommunikation och kring hur man ska agera för att ta reda på vilka behov som finns. I detta har styrgruppen en viktig roll. Hittills är upplevelsen att de varit alltför reaktiva. En av de medverkande uttrycker avslutningsvis i samtalet *"Vem beslutar vad, när, under vilka former. Det finns en risk att det utvecklas för sin egen skull mer än för uppdraget som ju ytterst handlar om hur vi gör skillnad för våra elever. Det är viktigt att planera verksamheterna utifrån det perspektivet."*

4.2 Inspel från genomförda intervjuer

En stor del av datainsamlingen har inhämtats genom intervjuer. Utöver medarbetare som har sin roll organisatoriskt inom det stadengemensamma har totalt sju personer inom kategorin "styrgruppen" intervjuats. En av dessa representerar förskoleförvaltningen, tre grundskoleförvaltningen, två utbildningsförvaltningen och en arbetsmarknads- och vuxenutbildningsförvaltningen. Samtliga i denna grupp har en chefsroll inom sina respektive förvaltningar. Från kategorin "stadengemensamt" deltar utbildningschef som också är ordförande för styrgruppen, samt de tre verksamhetscheferna som har ansvar för Vägläsningscentrum, Språkcentrum och Center för skolutveckling. De senare har en adjungerad roll i styrgruppen. Även dessa personer har intervjuats. Även andra medarbetare i olika funktioner har fått komma till tals i utredningen och har getts möjlighet att lämna sina synpunkter. I sammanställningen grupperas dessa utifrån sina olika ansvarsområden, dock med viss sammanslagning för att redovisningen ska undvika att utsagor ska kunna härledas till enskilda personer. Detta medför att medarbetare som har en funktion inom HR, IT eller ekonomi, totalt 9 personer, har grupperats som "administrativ funktion" och övriga medarbetare, totalt 11 personer, har grupperats som medarbetare i "specialistfunktion" inom någon av de samverkande förvaltningarna. Dessa personer har ofta roller inom kvalitet, utveckling eller en expertroll kopplat till något av de förvaltningsspecifika områden som det stadengemensamma omfattar.

Indelning av respondenter i intervjusammanställningen:

"Styrgruppens representanter" – 7 personer, representanter från de fyra förvaltningarna

"Stadengemensamt" – 4 personer, utbildningschef (ordförande i styrgrupp) och verksamhetschefer (VGL, SPC, CSU)

"Specialistfunktion" – 11 personer t.ex. ansvar inom kvalitet, utveckling, verksamhetsspecifika sakområden

"Administrativ funktion" – 9 personer, verksamma inom HR, IT och ekonomi

4.2.1 Övergripande uppfattning om det stadengemensamma

På en fråga om **styrgruppens representanter** övergripande uppfattning om det stadengemensamma framförs att utbildningskedjan för barn unga mellan 1 och 19 år är en viktig grund för den samverkan som finns. Samtidigt påtalas att det är väldigt lite fokus på de yngsta i förskoleålder och på den verksamhet som hör till vuxenutbildningen inklusive KAA. Alla samverkande förvaltningar är inte berörda av de stadengemensamma områdena vilket inte är optimalt. En uppfattning som framförs är att det gemensamma arbetet är tungrovt. Många gånger måste frågor tas i de egna förvaltningarna innan beslut kan fattas. En av de intervjuade påtalar att styrgruppsmodellen är mer som ett projekt som inte är förpliktigande på samma sätt som arbetet som sker i den egna förvaltningen.

Center för skolutveckling framförs utgöra ett vetenskapligt nav och en arena som ska verka ut till förskola, grundskola och gymnasiet och där olika insatser, såväl utbildningar som forskning kan avropas. Detta menar flera av de intervjuade inte fungerar särskilt bra då insatser behöver finnas närmare de verksamheter som stödet riktar sig till. Även om det finns mycket kompetens och personer med vetenskaplig bakgrund som har disputerat att tillgå, är det inte säkert att den svarar upp mot behoven, framför en av de intervjuade. Genom att det skett

organisatoriska förändringar där man gått mot mer processinriktade arbetssätt inom de samverkande förvaltningarna de senaste åren har det i vissa delar utvecklats parallella spår. Som exempel nämns att förvaltningarna har egna verksamhetsutvecklare inom sina respektive organisationer. Att det saknas tydliga överenskommelser medför oklarheter om vilken kvalitet olika beställningar resulterar i. En av de intervjuade påpekar att det inom Utbildningsnämndens reglemente framgår att styrgruppen för det stadengemensamma ska styra och leda utifrån förvaltningarnas behov. Detta menar samma person är svårt. Förskoleförvaltningen och grundskoleförvaltningen har jobbat mycket med att bygga upp sin egen verksamhet de senaste åren vilket har försvårat det stadengemensamma arbetet. Samtidigt framförs från en av de intervjuade att det är positivt att verksamheten bedrivs inom en av utbildningsnämnderna och inte på stadsledningsnivå. Skälet för denna uppfattning är att det ges möjligheter till ett större fokus på utbildningsfrågorna än vad som annars hade varit fallet. Det som är problematiskt är, enligt den intervjuade, snarare att man behöver hitta gemensamma nämnare där alla samverkande parter är berörda. Representant från vuxenutbildningen uttrycker i sammanhanget att om det ska vara relevant för vuxenutbildningen att vara med i samarbetet så behöver perspektivet vidgas till ett 0 till 30 års perspektiv.

Verksamma inom **stadengemensamt** betonar att de ser vinster med 1 till 19 perspektivet och att det är förvaltningsövergripande. Det ger en tydlighet i utbildningskedjan ända ut till eleverna. För ansvariga inom det stadengemensamma är det viktigt att det är tydligt var huvudmannaskapet ligger och att de som medverkar i styrgruppen har tydliga mandat. Intervjuade framför att även andra områden skulle kunna hanteras som stadengemensamt, men under förutsättning att det finns ett tydligt syfte.

Något som flera av de intervjuade inom kategorin **specialistfunktion** vittnar om oavsett förvaltningstillhörighet är att förvaltningarna är dåliga kravställare och att uttrycka sina behov relaterat de stadengemensamma områdena. För att detta ska fungera är närhet en fördel. I andra samarbeten som ligger utanför det stadengemensamma är upplevelsen att det sker smidigare som en följd av att behoven är mer tydliga. Som exempel nämner en av de intervjuade en arbetsgrupp kring övergångar mellan förskola och den kommunala grundskolan. När det gäller stöd från Center för skolutveckling framförs att det inte är säkert att personer med lämplig kompetens finns tillgängliga utifrån ställda behov. Flera av de intervjuade uttrycker att denna verksamhet hellre skulle kunna ligga inom respektive förvaltning. Verksamma inom förskolan framför att de framförallt har dialoger med Center för skolutveckling varför det är svårt att ha en åsikt om övriga stadengemensamma områden. En synpunkt som tas upp är otydligheten kring vad de olika förvaltningarna faktiskt betalar för. I sammanhanget föreslår en av de intervjuade att det skulle vara bra om det togs fram ett årshjul som tydliggör arbetsgången från planering till uppföljning. Detta skulle eventuellt kunna underlätta när förvaltningarna ska identifiera sina behov av insatser. Som det är nu är det otydligt hur mycket som går att avropa relaterat vilken förvaltning man tillhör. Flera medarbetare uppger sig ha svårt att förstå hur det fungerar när frågor som rör utveckling ibland ligger på förvaltningen och ibland i det stadengemensamma. Att läraryrkademin finns inom Center för skolutveckling upplevs märkligt ur detta perspektiv. En annan synpunkt som framförs är att *"vägen till att komma överens om någonting har blivit längre då beslutsgången sker i flera steg."*

De intervjuade i **administrativ funktion** verkar inom HR, ekonomi och digitalisering med olika infallsvinklar på det stadengemensamma. För medarbetare i en HR funktion är upplevelsen att nuvarande linjeorganisation av det stadengemensamma fungerar bra. När det gäller vägledningscentrum har HR involverats i rekryteringsarbete. I övrigt har HR mer haft en koppling till det generella arbetsmiljöarbetet. När det gäller Center för skolutvecklings kompetensutvecklingsinsatser skulle det ha kunnat finnas dialog med HR, men detta har inte varit aktuellt. Här skulle det dock vara bra med en samordning, enligt en av de intervjuade. Ekonomiskt har det funnits målsättningar om att få ner kostnader. Resursfördelningen har setts över inom Vägledningscentrum. En synpunkt som lämnas är att man inom stadengemensamt skulle kunna arbeta mer med åtgärder för att effektivisera olika processer. Där det är köp och sälj inom Språkcentrum tenderar underlag att komma sent till förvaltningarna vilket medför att det blir de säljande som bestämmer. Kring digitalisering är det varje huvudman som beslutar hur arbetet ska ske vilket medför att det ibland varierar vilka system som

används. Organisationen man valde när man inrättade nya skolförvaltningar är utifrån denna utgångspunkt, inte helt ändamålsenlig, sett till fokuset på 1 till 19 perspektivet som man försöker utgå ifrån i det stadengemensamma områdena. Ytterligare en synpunkt är att man skulle behöva se över kulturen inom den stadengemensamma styrgruppen, *"det verkar finnas en oerhörd rädsla i den gruppen. Samarbetskulturen skulle behöva utvecklas"*.

1.1.2 Nyttjande av de stadengemensamma områdena

En fråga som ställdes i intervjuerna handlade om hur mycket de olika tjänsterna som erbjuds nyttjas av de samverkande förvaltningarna. **Styrgruppens representanter** framför att de stadengemensamma områdena nyttjas väldigt lite från förskolan. Kanske skulle det se annorlunda ut om insatser planerades på ett annat sätt där man i vissa frågor tog ett bredare grepp. Som exempel nämns de samhällsutmaningar som alla förvaltningarna brottas med och som skulle kunna hanteras inom Center för skolutveckling. Styrgruppsdeltagare som representerar grundskolan framför att de framförallt nyttjar Språkcentrums tjänster. Alla elever har rätt till modersmål och studiehandledning. En del skolor gör bedömningen att det är mer kostnadseffektivt att anställa egen personal men detta varierar beroende på hur omfattande behoven är. En generell synpunkt är att det skulle behövas en större kostnadsmedvetenhet. Från vuxenutbildningen påtalas att man tar stöd från Vägledningscentrum för de elever som går utbildningar inom egenregion. Detta motsvarar ca 25 procent av den utbildningsverksamhet som erbjuds. När det gäller Center för skolutveckling är upplevelsen att det för vuxenutbildningen inte varit så mycket som har varit relevant och det har varit svårt att få in frågor som vuxenutbildningen bedömt intressanta.

Enligt uppgifter från verksamhetsansvariga inom **stadengemensamt** uppges att vägledningscentrum framförallt nyttjas av grundskolan och gymnasieskolan. Ansvarig chef inom utbildningsförvaltningen nämner att det har gjorts en utvärdering av styrgruppens arbete föregående år där det även togs initiativ till träffar med de förvaltningarna som deltar i samverkan. Det finns en ambition att ta in mer information för att verksamheten ska tillgodose behoven på ett bättre sätt än som hittills varit fallet vilket skulle kunna ha en inverkan på nyttjandet. En synpunkt som framförs är att all vägledning, även vuxenutbildningens vägledning, borde finnas samlat. När skolorna går med underskott och behöver spara pengar är det lätt att rektorerna ser fördelar av att hämta hem verksamheter för att omfördela och spara in på olika resurser. Här framförs det som viktigt att lyfta vikten av behörig personal för att få kvalitet i verksamheten vilket kan tillgodoses genom det stadengemensamma. Inom Språkcentrum bygger mycket av den verksamhet som upphandlas på dialoger med berörda verksamheter. Grunden för arbetet är beskriven i verksamhetsplaner. Center för skolutveckling erbjuder sina tjänster proportionerligt utifrån storlek för de samverkande förvaltningarna. Detta medför att nyttjandet är störst från grundskolan. Det framförs som viktigt med förvaltningarnas beställarkompetens för att avvägningar som görs ska bli relevanta. Som det ser ut nu kommer merparten av beställningarna från förvaltningsnivån, mer än från rektorerna. Även om det finns ett gott samarbete med förvaltningarna märks det av att förvaltningarna har fullt upp med att bygga upp sina egna verksamheter.

På frågan om nyttjande framförs från medarbetare inom kategorin **specialistfunktion** att det är väldigt lite som nyttjas. En av de intervjuade som efterfrågat en återslagrapportering uppger sig ha fått veta vad som erbjuds. Men inget om omfattningen. *"Hur vet man att det som erbjuds från det stadengemensamma svarar upp mot behoven?"* En av de intervjuade ingår i det vetenskapliga navet där lektorerna träffas och upplever detta forum som väldigt positivt. Man har möten varannan vecka och här ges möjlighet till ett erfarenhetsutbyte även med aktörer utanför staden. Denna kompetens borde kunna nyttjas ner. En annan av de intervjuade för fram att man inom förskoleförvaltningen har anställt två lektorer under senare tid vilket uppfattas positivt. Ytterligare en kommentar är att det är mycket spetskompetens inom det stadengemensamma och där inte minst inom Center för skolutveckling. Problemet är att kompetensen finns för långt bort från den egna verksamheten. En av de intervjuade som företräder utbildningsförvaltningen framför att *"det är enklare med kontakten när man har närhet till utbildningscheferna. Det är svårare för grundskolan som har en annan organisation."*

På en fråga om nyttjandegrad av det stadengemensamma framkommer från de **administrativa funktionerna** att nyttjandet varierat över tid och för olika förvaltningar. Företrädare från HR uppger att det finns en viss samverkan med Center för skolutveckling men detta har successivt minskat. Dock framför en av de intervjuade att det externt, kopplat till lärarutbildning, rektorsutbildning och forskning som erbjuds av universitet och högskolan har påbörjats ett mer strukturerat förhållningssätt från Center för skolutveckling för att påvisa stadens utbildningsbehov. I övrigt framförs att det är ganska otydligt vilket stöd som det stadengemensamma kan bidra med. En av de intervjuade uttrycker, *"det hade antagligen varit bättre att ha resurserna knutna till respektive förvaltning för att få full utväxling"*. Ytterligare en kommentar är att *"det som händer inom digitalisering och AI kräver närhet och en kulturförändring. Det kan inte lösas från en central nivå i staden."*

4.2.2 Styrkor och svagheter i befintlig verksamhet

En fråga ställdes i intervjuerna om vad de intervjuade ser som styrkor och svagheter inom de stadengemensamma områdena utifrån de egna förvaltningarnas perspektiv.

Som *styrkor* lyfte **styrgruppens representanter** att mötena i sig inom styrgruppen innebär ett lärande där man bygger kontakter mellan förvaltningarna. Man får information om varandras utmaningar. Det finns mycket kompetens att tillgå inom de olika verksamheterna som ger kvalitet som exempelvis har bidragit till höga resultat i modersmål. Det finns en lång historik både inom modersmål och vägledning som har generat god kunskap inom dessa områden. Inom Center för skolutveckling finns möjligheter att samla spetskompetens som dessutom ges förutsättningar att jobba i ett 1 till 19 perspektiv och att kompetensutveckla utifrån det. Att verksamheterna hålls samman underlättar kompetensförsörjningen och ger attraktiva arbeten för vägledare och modersmåls lärare. Utbildningskedjan och den vetenskapliga arenan inom det stadengemensamma underlättar annan samverkan i andra frågor vilket kan ge mervärden och på så sätt är en styrka. Som *svagheter* lyfter styrgruppens representanter att förvaltningarna inom förskolan och grundskolan har fullt upp med att bygga upp sina egna verksamheter vilket i vissa fall medför att det blivit dubbla strukturer kring liknande frågor. Fokus ligger mer på att lyssna på föreläsningar än att jobba tillsammans. Genom att frågor inte är relevanta för exempelvis förskolan och vuxenutbildningen så finns inte så mycket att föra tillbaka till förvaltningarna. Det uppfattas vara en otydlig styrning och ledning som medfört dubbla organisationer för liknande frågor vilket är ineffektivt såväl administrativt som verksamhetsmässigt vad gäller arbetstid och kostnader. Detta är särskilt kännbart inom grundskoleförvaltningen som har betydligt större beställningar. Här nämns modersmål som ett exempel. Det framförs också att det finns en otydlighet i vem som är till för vem i de samtal som förs vid återrapportering. Att verksamhet genomförs utanför förvaltningarna medför att man kommer långt ifrån från kärnverksamheten och rektorerna som är ytterst ansvariga för verksamheten. Ytterligare en svaghet är att de stadengemensamma områdena lyder under tre helt olika styrlogiker som bidrar till otydlighet.

De verksamma inom **stadengemensamt** lyfter tillgången till den samlade kompetensen och även forskningskompetensen inom det stadengemensamma som en *styrka*. Fokuset på utbildningskedjan 1 till 19 år är annat som betonas vara en styrka. Framförallt betonas att möjligheten till likvärdighet som det stadengemensamma innebär är en styrka. Att all kunskap finns samlad är såväl resurseffektivt som stärker kvaliteten i de verksamheter som erbjuds olika stöd. *Svagheter* som lyfts handlar framförallt om att man inte fullt ut fått till dialoger som synliggör för exempelvis rektorer hur de stadengemensamma verksamheter kan stärka dem. Detta är särskilt tydligt mot grundskolan där man ibland på ledningsnivå verkar se det stadengemensamma som resursslöseri. Det handlar om *"att hitta hela vägen ut till alla förvaltningarna och att få dem att förstå att vi inte tillhör utbildningsförvaltningen"*.

Medarbetare som är inom kategorin **specialistfunktion** framförde som *styrkor* med det stadengemensamma att det finns många kompetenta medarbetare, men också att fokus ligger på 1 till 19 perspektivet vilket flera för fram som viktigt. Om man skulle ta tillvara möjligheten att hitta gemensamma frågor så skulle det kunna bli en styrka, men där är man inte ännu. Ytterligare något som lyfts som en styrka är att såväl Språkcentrum som Vägledningscentrum är lätta att nå. Angående modersmål är tillgången till samlade resurser

en styrka. Flera av de intervjuade lyfter olika projekt som handlagts inom Center för skolutveckling har fungerat bra, framförallt Matematikprojektet. Även detta är en styrka. Som *svagheter* framförs att placering inom utbildningsförvaltningen riskerar ett mindre fokus på de yngre barnen och eleverna. Det är samtidigt en risk att förskolan får ett för starkt skolfokus. Det framförs som otydligt hur resurser används och att beslutsprocesserna är långa. Att det stadengemensamma ligger för långt bort från förvaltningarna är ytterligare något som framförs som en svaghet. I sammanhanget framförs också att de nya förvaltningarna har medfört att det byggts upp parallella system vilket bidragit till otydliga roller. En av de intervjuade lyfter att det är en svaghet att utbildningskedjan slutar vid 19 år, den borde inkludera även äldre elever. Angående Center för skolutveckling nämns att den verksamheten är väldigt liten i förhållande till förvaltningarna vilket kan bidra till att det är svårt att hitta bra samarbeten. Det stadengemensamma är inte tydligt knutet till det systematiska kvalitetsarbetet, vilket också tas upp som en svaghet.

Från medarbetare i **administrativa funktioner** framförs det som en styrka att det stadengemensamma verkar inom utbildningsförvaltningen som är en förhållandevis liten förvaltning. Verksamheten är välorganiserad med tydliga årsrapporter och delrapporter. Det finns förutsättningar att jobba mer proaktivt med lobbying till exempel vid ansökningar av statsbidrag utifrån olika behov, även om man inte kommit dit. Genom att verksamhet bedrivs samordnat ger organisationen möjligheter att samordna resurser till exempel inom språkstöds verksamhet, men även kring spetskompetenser. Som *svagheter* nämns att dialogen inte är tillräckligt tät. För personal som arbetar ute på skolorna kan det sannolikt vara svårigheter att se sin tillhörighet genom att de har sin anställning någon annanstans. Att verksamhet drivs utanför de egna förvaltningarna kan medföra att beslutsmandat blir mindre tydliga. Det framförs också att det finns svårigheter som en följd av att olika förvaltningar inte alltid har samma digitala system.

1.1.3 Kreativitet, innovativitet och ständiga förbättringar

Vid en fråga om nuläget fick **styrgruppens representanter** möjlighet att beskriva hur arbete sker inom de stadengemensamma områdena för att främja kreativitet, innovation och ständiga förbättringar. Vid denna fråga framkom generellt att man inom styrgruppen hade svårt att visa på tydliga exempel på hur detta sker. Några kommentarer:

"Det sker inte, men borde vara det främsta området för Center för skolutveckling. Vi har inget tryck på det..."

"Kanske finns exempel inom Center för skolutveckling. Inom Vägledning och språkstöd är det mycket planer och regler. Det är inte innovativt."

"Det finns jättestora förutsättningar, men styrgruppen är inte en operativ grupp. Vi behöver öppna upp för innovativa tankar. Förvaltningarna behöver kliva fram."

Ansvarig inom **stadengemensamt** beskriver att det varje år anordnas träffar på förvaltningsledningsnivå för bredare dialoger. En uppfattning som framförs är att man vid dessa tillfällen skulle kunna arbeta mer strukturerat utifrån specificerade frågor kopplat till 1-19 perspektivet vilket skulle vara en möjlighet att hitta kreativa innovativa lösningar i stadens förbättringsarbete. En av de intervjuade framhåller att uppföljningen ger grunden för utveckling av såväl kvalitet som frågor kopplat till ekonomi. Att det genom vägledningssentrums samlade roll finns möjlighet att rekrytera vägledare med spetskompetens är viktigt för utvecklingen. Den kompetens som finns inom verksamheternas ledningsgrupper tillför också mervärden sett till utveckling. När det gäller Center för skolutveckling ligger utvecklingsfrågorna specifikt i uppdraget. *"Det ligger i vårt uppdrag att initiera och vara bråkiga och stökiga. Vi ska komma med omvärldsbevakning. Ur mitt perspektiv finns gott om utrymme för det."* En annan av de intervjuade uttrycker att ett *"drömscenario är att man upplever stadsgemensamt som en öppen yta med samarbeten mot olika håll. Alla skapar agendan men det stadengemensamma som håller ihop det. Viktigt att man känner att vi kan och vill samarbeta. Det är skapat för att olika områden ska fungera bättre."*

På en fråga om hur arbete sker för att främja kreativitet, innovation och ständiga förbättringar påtalar flera av de intervjuade inom kategorin **specialistfunktion** att man kanske inte ser jättemycket av det, men att det blivit bättre i samband med att det tillträtt nya chefer inom vägledning och skolutveckling. *"Det finns en öppenhet som inte fanns på samma sätt tidigare"*. En av de intervjuade nämner specifikt att det förs dialoger i olika frågor med verksamhetsansvariga chefer, men i dialoger som förs i nästa steg så tenderar det att stanna av. Det blir tungrott och trögt. En av de intervjuade uttrycker *"vi har navet och noderna som jag inte blir klok på vad det är. Jag vet att det finns, men vet inte vad det är"*. En annan av de intervjuade beskriver att det inom Språkcentrum sker en del utveckling och innovationer. Man satsar mycket på kompetensutveckling för lärare inom digitalisering och fjärrundervisning. Ytterligare en annan av de intervjuade som framförallt har koppling till Center för skolutveckling och som träffar lektorerna och den vetenskapliga ledaren regelbundet uttrycker att denne framförallt märkt av att det finns innovativa idéer om samverkan med universiteten. *"Samtal som förs handlar exempelvis om hur man kan få fler pedagoger och lärare att initiera forskning och hur man kan hitta nya ytor för samverkan och spridning av kunskaper. Detta är frågeställningar som sedan tas tillbaka till vår förvaltning där vi bygger noden som ska främja ett vetenskapligt förhållningssätt i vår organisation."*

Medarbetare i en **administrativ funktion** har generellt svårt att beskriva hur det staden gemensamt kännetecknas av innovativitet, kreativitet och ständiga förbättringar.

4.2.3 Finansiering av det stadengemensamma

Frågor ställdes i intervjuerna om de stadengemensamma områdenas finansiering. Av intervjuerna med **styrgruppens representanter** framkommer att det är otydligt hur olika insatser finansieras. Flera uttrycker att de inte vet vad de betalar för och att detta inte är helt transparent. *"Är det procentuellt av hur mycket vi nyttjar?" "Inte pang för pengarna... det är viktigt."* Ett par av de intervjuade påtalar att man har jobbat mycket i styrgruppen med resursfördelning. *"De försöker ha en socioekonomisk viktning per elev, ett socioekonomiskt index. Det är väldigt mycket arbete som inte ger utväxling."* *"Vi jobbar med det i styrgruppen och tar fram resursfördelning och pratar om priser. Vi borde dock kunna få mer underlag från utbildningsförvaltningen. I jämförelse med andra kommuner har vi dock troligen en kostnadseffektivare organisation."*

Ansvariga för verksamheterna inom **stadengemensamt** beskriver att Vägledningscentrum och Center förskolutveckling är uppdragsfinansierade vilket ligger till grund för planeringen. Språkcentrum är uppdragsfinansierade vilket medför att man verkar under andra förutsättningar.

På frågan om finansiering och fördelning av resurser är kännedomen låg hos de intervjuade inom kategorin **specialistfunktion**. Ett par av dem nämner att det finansieras med statsbidrag och genom elevpeng. Ytterligare en av de intervjuade uttrycker att *"jag har ingen direkt kunskap men jag hör att vi måste bli bättre på att beställa uppdrag genom att vi är med och finansierar"*.

Från intervjuade i en **administrativ funktion** framförs generellt från de intervjuade att de har dålig insyn och att det är svårt att veta vad de olika förvaltningarna betalar för och även hur kostnadsfördelningen ser ut mellan förvaltningarna. *"Är det behoven eller en gammal rest som är utgångspunkten?"* Flera framför att resurserna antagligen skulle kunna användas effektivare. Som exempel nämns att fokus hos Center för skolutveckling ligger på lärare, men inom exempelvis förskoleförvaltningen har man många barnskötare och andra professioner som är viktiga för barnens vistelse. Ett annat exempel gäller grundskolans friskolor. *"Grundskolan betalar centralt för alla språkstöds tjänster. Leveranser från Språkcentrum till friskolorna går genom utbildningsförvaltningen, men faktureringen går genom grundskoleförvaltningen som någon typ av fri nytthet"*. Flera av de intervjuade lyfter att kostnader för administration och driftsfrågor antagligen skulle bli mer kostnadskrävande om Språkcentrum och Vägledningscentrum skulle fördelas mellan olika förvaltningar, som en följd av att alla behöver bygga egna strukturer. I ett HR perspektiv finns målsättningar om heltidstjänster som eventuellt skulle försvåras om man delade upp områdena på flera

förvaltningar. Både för Språkcentrum och Vägledningscentrum finns dock förutsättningar oavsett organisation att ha kontroll på behovet och de resurser som behövs. Detta är mer tydligt för Center för skolutveckling. En av de intervjuade framhåller att det inte finns något påtagligt behov av Center förskolutveckling, *"det är snarast en konsultresurs som kan anlitas på annat sätt"*. En fråga i sammanhanget som ställs är dock *"vem skulle i så fall ta över kostnaden och administrationen av Lärtorget?"*

4.2.4 Uppföljning av det stadengemensamma

I anslutning till frågorna om finansiering ställdes även en fråga om hur uppföljning sker av de stadengemensamma områdena och hur synpunkter inhämtas och tas till vara. Vid dessa frågor nämns från **styrgruppens representanter** att den uppföljning som görs sker i dialog mellan det stadengemensamma och företrädare från berörda förvaltningarna var för sig en eller ett par gånger per år för strukturerade samtal. Kopplingen till förvaltningarnas eget kvalitetsarbete framförs som låg. *"Vi hade kunnat ha mera plats för våra frågor."* Ett par av de intervjuade uttrycker att den uppföljning de får ta del av handlar mer om antal prestationer än utfall. *"Man skulle önska att man får se mer av vilka effekter olika insatser ger."* Dock finns enligt en av de intervjuade en begynnelse till det inom Språkcentrum. Ytterligare en av styrgruppens representanter framför att frågor tas vidare i de samverkande förvaltningarna mellan träffarna för att därefter återrapporteras till styrgruppen som ett led i det löpande arbetet. Vid mötena sker även återrapportering från förvaltningarna. Även om det inte är något tydlig uppföljning det handlar om finns möjligheter att lyfta frågor. *"Det vi får är i mejl, dagordningar, protokoll. Efter hand så ska jag återrapportera..."*

Ansvarig chef för **stadengemensamt** beskriver en tydlig process som är styrande för arbetet i det stadengemensamma i dialog med styrgrupp och samverkande förvaltningar. Inför möten skickas en kallelse ut med mötesagenda. Verksamhetscheferna ger lägesrapportering i styrgruppen varefter styrgruppen avgör när man ska fatta beslut. Vid styrgruppsmötena förs en del vidgande resonemang i olika frågor. Efter varje budgetår görs uppföljning av hur bidrag från det stadengemensamma stödjer förvaltningarna i deras huvuduppdrag. Det finns en struktur för hantering av detta, men upplevelsen är att förvaltningarna har olika svårt med återrapporteringen. *"Ibland är förvaltningarna tydliga med sina egna utmaningar, ibland inte."* Även återrapportering från styrgruppen till respektive förvaltning skulle antagligen kunna stärkas för att uppnå en bättre förankringsprocess. Enligt ansvarig chef för det stadengemensamma behöver de stadengemensamma områdena vara integrerade delar av ett systematiskt kvalitetsarbete. Förvaltningarna behöver här ta ansvar för sin del av insatserna och uppföljningen till exempel när det gäller studiehandledning modersmål. *"Att fråga eleven och att fråga läraren ger inte samma svar."* Verksamhetscheferna för det stadengemensamma betonar vikten av transparens så att det inte blir någon fundering kring var huvudmannaskapet och uppdragsansvaret ligger. En annan av de intervjuade påtalar att det är viktigt att detta kommuniceras för att nämnderna ska ta sitt ansvar. *"De stadengemensamma områdena kan sedan ses som redskap och stöd för förvaltningarna och rektorer"*. En annan betonar att det är viktigt att lyssna på vad som efterfrågas som ett led i uppföljningen för att kunna stärka kvaliteten. *"Hur långt kan vi gå för att tillmötesgå det utan att släppa det professionella. Vi hade en rektor som beställde jättemycket studiehandledning. Hur kan vi hjälpa rektorn att spara pengar"*. *"Det handlar om att lyssna. Vad behöver göras. Jag tar hjälp av storstäderna. Det finns många projekt kring lärare tillsammans med storstäderna. Ytterligare ett forum som nämns för kommunikation är tillgången till lärplattformen Lärtorget."*

På en fråga hur uppföljning sker av det stadengemensamma framförs av kategorin **specialistfunktion** att en återkoppling sker vid styrgruppsmötena, men det varierar hur detta förs vidare. *"Det är mer en avrapportering från förvaltningarna än tvärtom att de stadengemensamma återrapporterar till oss"*. En av de intervjuade säger sig känna till att det görs någon form av uppföljning när det gäller köpta tjänster. Det finns en återkoppling om hur många som deltar på exempelvis utbildningar, men det är frågan om detta tas om hand på förvaltningsnivå enligt en av de intervjuade. På så sätt blir det en svag uppföljning. Andra framför att man har initierat mer fördjupade dialoger under senare tid vilket görs ett par gånger per år, men samma person menar att det behövs en tydligare systematik kring detta. En av de intervjuade påtalar i sammanhanget att det på individnivå finns en samverkan kring

praktiknära forskning i samverkan med lektorer inom Center för skolutveckling, men det behövs även andra som inte har forskarutbildning som medverkar i detta. En uppfattning som förs fram är att det är oklart om man från det stadengemensamma sammantaget fångar in vad rektorerna och framförallt vad eleverna har för behov. *"Uppföljning för mig handlar om vad eleverna får för valuta av det som görs".* Ytterligare en annan uttrycker *"uppföljnings-samtal kom förra året. Men det är inte det vi ska ha. Vi vill veta effekt på individnivå. Resultat och effekt. Exempelvis modersmål måste följa läroplanen enligt lag."* En av de intervjuade framför en mer positiv uppfattning. *"Vi får uppföljning för varje område. Det kommer till ledningsgruppen. Vi hade ett uppföljningsmöte nyligen med gymnasievägledningen. Det var jättebra. Verksamhetschefen kom till mina rektorer för dialog om vägledningens uppdrag."* Samma person framförde dock också att det är otydligt hur uppdragen fördelas mellan de olika förvaltningarna.

På frågan om uppföljning framför en medarbetare i en **administrativ funktion** att det finns ett systematiskt kvalitetsarbete. Andra framför att de aldrig har sett någon återrapportering från det stadengemensamma och framförallt inte hur effekter av medlen värderas. En av de intervjuade framför att *"politiken och det fackliga efterfrågar det inte. Det stadengemensamma lever sitt eget liv. Ibland när det kommer nyheter om någon utbildning så har de en egen kommunikation. Det är en helig ko".* Från de ekonomiskt ansvariga framförs att de årsrapporter och delrapporter som tas fram är tillräckliga. Prognoser och uppföljningar görs fem gånger per år. Man har utöver detta jobbat igenom modersmålsersättningarna och ersättningen för vägledningen. Däremot är kontrollen av vilken kvalitet man får för det man betalar inte lika tydlig. Ytterligare en av de intervjuade påtalar att *"bedömningen av nyttan för olika verksamheter är styrgruppens ansvar. Diskussionen om det måste föras där när det gäller frågor som vad ska de erbjuda för stöd? Vill man sprida det?"*

4.2.5 Möjligheter till samverkan och samordning

För att få kunskap om hur samverkan och samordningen fungerar ställdes en fråga i intervjuerna om vilka utmaningar respektive möjligheter finns i samverkan mellan berörda förvaltningar inom ramen för de stadengemensamma områdena/verksamheterna.

Styrgruppens representanter påtalade som brister att styrgruppen i sig är ett hinder, liksom de förändringar som gjorts organisatoriskt när de nya förvaltningarna tillkommit.

"Förvaltningarna har många uppdrag oavsett det stadengemensamma där samverkan sker och som har god struktur vad gäller både årshjul och processer."

"Vi nyttjade det stadengemensamma och samverkade mer när vi var stadsdelar. Nu tar vi hand om mycket själva, vi är så stora."

"Samverkan finns inskrivet i reglementet. Formerna för det hur man bjuder in till ett kreativt samtal lämnar en del att önska. Det är en strikt agenda vid mötena".

"Mycket av den samverkan som sker är personberoende. Våra chefer har bra kopplingar."

"Den stadengemensamma styrgruppen ligger i vägen för samverkan. Vi har mängder av uppdrag där vi samverkar men att det inte går via det stadengemensamma."

"Det är otydligt i styrgruppen vem som styr och kan fatta beslut. Det fyra direktörerna skulle kunna vara styrande. Vi skulle kunna vara en samordningsgrupp."

"Vi vill ha styrgrupp men på ett annat sätt. Jag saknar att vi förvaltningar kliver in och tar ansvar. Det är vi som ska fatta beslut. Vi har varit passiva."

På frågan om hur medarbetare i kategorin **specialistfunktion** ser på utmaningar och möjligheter i samverkan kring de stadengemensamma områdena framförs att man har regelbundna möte på förvaltningsledningsnivå utifrån olika teman oavsett det stadengemensamma. Det finns dessutom många olika nätverk där man samverkar som inkluderar olika förvaltningar även utanför utbildningsområdet efter behov. I vissa forum, till exempel strategiskt forum, medverkar även intresseorganisationer. Genom att man har utvecklare och utvecklingsenheter på förvaltningsnivå framför en av de intervjuade att även

dessa skulle kunna vara en ingång till bredare samarbeten i frågor som behöver hanteras tillsammans. En annan ger en kommentar i liknande riktning *"skolan har stora utmaningar att hantera till exempel matte och svenska och skola-arbetsliv visar katastrofsiffror som vi behöver hantera."* en av de intervjuade som arbetat länge i staden ställer frågan *"vi hade samverkan mellan stadsdelarna. Varför ska det inte fungera här. Vad består samarbetssvårigheterna i?"*

Från medarbetare i **Administrativ funktion** lyfts att det behövs en bredare samverkan än det stadengemensamma i vissa frågor. Som exempel nämns KAA där det även behövs ett samarbete med socialtjänsten och med Arbetsförmedlingen. Det finns många forum för samverkan och samordning kring andra delar som fungerar utmärkt. *"Det är dock möjligt att det kan behövas något gemensamt och övergripande för att få ett samlat grepp om pågående forskning, men i övrigt är det inga stora mervärden"*. En av de intervjuade tar upp de digitala portalen som en möjlighet för att stärka samverkan. *"Den gemensamma skolportalen skulle kunna användas mer som grund för samordning och för att sprida erfarenheter över staden."* En annan nämner att samordning antagligen är effektivt särskilt då det behövs kompetenser som är svåra att hitta.

4.2.6 Nuvarande placering och behov av organisatoriska förändringar

Frågor ställdes i intervjuerna om de stadengemensamma områdenas nuvarande organisatoriska placering inom utbildningsförvaltningen. En majoritet av de svarande från **styrgruppen** uttrycker att den organisatoriska placeringen, om verksamheten är organiserad gemensamt på samma sätt som nu och hålls samman, delvis saknar betydelse. En av de intervjuade lyfter att det kanske borde placeras i en helt ny kontext såsom förskoleförvaltningen. Andra menar att verksamhetens borde finnas organiserad inom den förvaltning som har högst nyttjandegrad. Det finns även synpunkter om samtliga tre områden är relevanta att driva gemensamt överhuvudtaget. Flera påtalar att samordningen var betydligt mer relevant när staden var organiserad i stadsdelar. Som läget är nu så bygger förvaltningarna genom sin storhet upp egna strukturer för att stärka likvärdighet och träffsäkerhet som riskerar att leda till dubbel styrning vilket inte är optimalt. Några ifrågasätter varför just dessa tre områdena ska vara stadengemensamma. Nedan följer exempel på kommentarer:

"Det finns mycket i staden som vi kan renodla kopplat till staten och styrdokument. Tex frånvaro, hemmasittare, betygen rasar. Hur gör vi då? De stora frågorna såsom Mänskliga rättigheter och brottsförebyggande ligger centralt. Vilka frågor ska vi jobba med gemensamt.?"

"När det var 21 och sedan 10 stadsdelsnämnder, då var Center förskolutveckling en mer aktiv part. Det var en anorektisk organisation tidigare inom stadsdelarna vilket gjorde det stadengemensamma giltigt och logiskt. Detta gäller inte längre."

"Det spelar roll var man placerar det stadengemensamma. Det är alltid lite svårare att knacka på dörren. Frågan är om det ska det vara en neutral tillhörighet som ansvarar för den här typen av frågor."

Att de stadengemensamma verksamheterna finns samlat har varit ett tydligt budskap och önskemål från de ansvariga för verksamheterna inom **Stadengemensamt**. Angående vägledningscentrum uppfattas den organisatoriska placering inom utbildningsförvaltningen som optimal. När det gäller Språkcentrums verksamhet är det inte lika självklart med placeringen sett till de tjänster man förmedlar. Merparten av beställningarna kommer från grundskolan. De stadengemensamma verksamheterna har utbildningsförvaltningen som huvudman men har samtidigt en mindre del av sin verksamhet inom förvaltningen. För Center för skolutveckling saknar den organisatoriska placeringen betydelse sett till verksamheten. *"En oberoende placering är antagligen att föredra"*. En av de intervjuade uttrycker att *"om beslut skulle fattas om att splittra upp de stadengemensamma områdena av budgetskäl skulle det inte kännas rätt. Risker finns att det stadengemensamma försvinner vid en sådan lösning"*. Dock är det av vikt att förvaltningarna ges möjlighet till såväl insyn och makt oavsett vad som ingår i det stadengemensamma. Det skulle kunna vara även andra områden än de som finns där i nuläget. Som exempel nämns barn och elevhälsa, demokrati, didaktiska nätverk. *"Det måste vara behoven som styr vad man samverkar kring"*.

Angående det stadengemensamma organisatoriska placering framförs från flera medarbetare i kategorin **specialistfunktion** att det kan ha en symbolisk betydelse var det stadengemensamma finns organiserat. En framför att stadengemensamt är närmare utbildningsförvaltningen genom att de är organiserade där med sin direktör. En annan framför att det skulle vara intressant med en placering med en mer frikopplad roll. *"En placering på förskoleförvaltningen skulle vara intressant."* Andra menar att det sannolikt inte spelar någon roll. Det viktiga är att det säkerställs att det är ett gott samarbete. Ytterligare en av de intervjuade betonar att det framförallt för Språkcentrum skulle fungera bättre om placeringen var inom grundskoleförvaltningen.

Företrädare i en **administrativ funktion** framhåller att det är av stor vikt att det är en väl fungerande organisation då man har sin placering inom en förvaltning, men ska serva flera andra förvaltningar. Att chefen och ordföranden för det stadengemensamma sitter i förvaltningsledningen innebär en viss styrning av vilka frågor som hanteras, vilket inte är fullt ut positivt enligt en av de intervjuade. Flera nämner att vissa delar organisatoriskt antingen borde ligga centralt i staden eller fördelas mellan förvaltningarna. Dock är exempelvis grundskoleförvaltningen, enligt en av de intervjuade, en stor förvaltning med mer konkurrens om utrymmet för strategiska frågor vilket även skulle kunna vara en nackdel. Om man ska ta tillbaka olika delar till förvaltningarna behövs, enligt en av de intervjuade, en anpassning av en sådan förändring del för del. En annan framför att samverkan bör fungera på ungefär samma sätt som nu. *"Det behövs någon form av styrning och resultatuppföljning där våra direktörer ger riktlinjer"*.

4.2.7 Synpunkter om organisatoriska förändringar

På en fråga om behov av organisatoriska förändringar för att stärka ändamålsenlighet gällande de tre stadengemensamma områden framförde flera av **styrgruppens representanter** att Vägledningscentrum och Språkcentrum skulle kunna lyftas in i respektive förvaltning som erbjuder verksamheterna. Detta medför dock enligt en av de intervjuade en risk att det inte blir så mycket kvar av det stadengemensamma. *"Frågan är vad det får för påverkan på utbildningsförvaltningen"*. Något att fundera kring är motivet för förändringen enligt en av de intervjuade. *"Placeringen kan ha att göra med om man vill jämna ut volymmässiga skillnader mellan förvaltningarna. I så fall kanske det stadengemensamma bör ligga kvar inom utbildningsförvaltningen"*. Flera påtalar att ordförandefrågan i styrgruppen har betydelse. *"För att få samtliga förvaltningar att känna större ansvar skulle ett roterande ordförandeskap kunna vara sätt att stärka detta"*. En av styrgruppens representanter framför att Socialförvaltningen skulle kunna finnas med i samordningen, men där bör åldersspannet i så fall vidgas till 0-30 år. Även innehållsmässigt kring styrgruppsmötenas innehåll framförs synpunkter. Flera framför att dialoger vid mötena förs på en alltför övergripande nivå vilket styrs mer av mötesagendan än de sakfrågor som borde diskuteras mer fördjupat. Eventuellt skulle detta, enligt synpunkter som framförts, bli mer behovsanpassat om de olika förvaltningarna tvingades ta ett större ansvar i sina roller kopplat till det stadengemensamma. Flera av de intervjuade lyfter att direktörerna för de fyra förvaltningarna behöver ha en tydlig organisation för frågor om samordning av sådant som behöver lösas tillsammans i utbildningskedjan. Övergångar nämns som ett exempel där det behövs samordning. Att säkerställa beslutsmandaten i styrgruppen framhålls som viktigt för att effektivisera beslutsfattandet. Här har direktörerna en viktig uppgift. Andra påtalar att problemet inte handlar om att viljan att lägga fokus på de stadengemensamma områdena. *"Viljan och intentionerna kring detta stöd är otroligt positiv och tjänstvillig. Problemet är att de organisatoriska förutsättningarna har förändrats varför behoven ser annorlunda ut"*. Angående Center för skolutveckling specifikt föreslås att det skulle kunna vara relevant med en tydligare roll att koppla verksamheten till forskning inom olika områden, eventuellt skulle det även vara relevant med en tydligare regional anknytning. Representanter från förskolan och vuxenutbildningen framför att de stadengemensamma områdena inte har relevans i någon påtaglig grad. Det är svårt att lyfta frågor tillbaka till förvaltningarna när frågor inte berör den egna verksamheten, även om det ibland skulle vara intressant. En representant för vuxenutbildningen framför att om det stadengemensamma ska bli mer relevant för vuxenutbildningen kan perspektivet behöva vidgas till ett 0-30 perspektiv. Samma person nämner *"det hade varit intressant att börja om*

på nytt. Hur kan vi hitta sätt så att samverkan blir relevant för samtliga skolformer och även med socialförvaltningen? Vilka samverkansgrupper ska vi ha och hur många? Utbildning här och arbetsmarknad där. Alla har nog de här samverkansytorna ändå.”

På en fråga om vilka förändringsbehov verksamma inom **Stadengemensamt** ser behov av framförs av de verksamhetsansvariga cheferna att det framförallt är politiska beslut som kommer att bli avgörande för vart det stadengemensamma tar vägen. Detta behöver bli tydligt för att de stadengemensamma områdena ska kunna utvecklas på ett relevant sätt. Den organisatoriska placeringen är inte avgörande. Det viktiga är snarare att verksamheterna är organiserade samlat. När det gäller ordförandeskapet framförs att detta skulle kunna rotera mellan förvaltningarna för att öppna upp mer för ansvarstagande och dialoger. Att utbildningschefen sitter i förvaltningsledning på utbildningsförvaltningen är positivt för verksamheten men kan samtidigt vara negativt sett till samverkan med övriga förvaltningar. Det framförs att det finns tankar om att göra mötesformerna på ett annat sätt där man delar upp möten mellan de olika verksamhetsområdena, vilket eventuellt kan bidra till en närmare dialog som stärker det operativa arbetet. En av de intervjuade framför att *”det finns en risk att formalia blir alltför styrande när de samverkande parterna inte blir tillräckligt delaktiga”*. Utöver det organisatoriska framförs att olika processer behöver stärkas. Som exempel nämns processer för samverkan på skolenhetsnivå, KAA och samverkan med Gymnasieregionen och introduktionsenheten. Även uppföljning och återkoppling behöver ske mer regelbundet och mer ofta utifrån tydliga målsättningar.

På frågan till medarbetare i kategorin **specialistfunktion** om vilka behov man ser av att förändra verksamheterna inom stadengemensamt för att tillgodose den egna förvaltningens behov av stöd framfördes att varje förvaltnings egen analys skulle kunna vara en utgångspunkt för direktörernas beslut. Flera är inne på att man behöver koppla samma förvaltningarnas behov för att på så sätt identifiera gemensamma frågor. *”Där det finns naturliga kopplingar mellan behoven behöver detta synliggöras”*. En av de intervjuade ifrågasätter om det överhuvudtaget ska finnas en styrgrupp. *”Kanske blir det fel fokus då det är annat som är vägledande såsom SKA”*. Ytterligare en kommentar handlar om att elevperspektivet kommer för långt bort som det är organiserat i nuläget. *”Jag skulle vilja ha lektorerna närmare verksamheterna för att kunna bedöma vad som ger störst effekt för eleverna”*. På en anslutande fråga om vilka utmaningar och möjligheter medarbetare inom kategorin specialistfunktion ser vid en förändrad organisation framförs att utmaningarna knappast skulle se annorlunda ut mot nu om man flyttade de stadengemensamma till annan förvaltning. Det är snarast avhängigt direktörerna hur väl man kan samordna satsningar. En betonar vikten av att det behövs en tydlig struktur och ett årshjul som tydliggör syften och hur man ska arbeta med frågorna, samt vem som ska göra vad och när. *”Det skulle antagligen påverka de samordnade satsningar som prioriteras.”* En annan av de intervjuade framför att det är en brist att lektorerna har sin placering på Center för skolutveckling. *”De borde vara placerade ute i verksamheten på respektive förvaltning.”*

På frågan om vilka behov man ser av förändring av det stadengemensamma utifrån sin egen förvaltnings behov uttrycker en av företrädarna i en **administrativ funktion** att det är utmanande med köp och sälj inom Språkcentrum. Andra har svårt att beskriva behoven av förändring. Behoven såg annorlunda ut innan man hade egna förvaltningar. *”Nu skulle det sannolikt vara mer ändamålsenligt både ur ett kvalitets och effektivitetsperspektiv att Språkcentrums verksamhet flyttas till grundskoleförvaltningen som nyttjar detta mest. Det skulle antagligen vara lättare administrativt för grundskoleförvaltningen att ha helhetsansvaret än vad det är för utbildningsförvaltningen”*. En av de intervjuade lyfter angående Vägledningscentrum att *”kanske ska man satsa på att ha en gemensam organisation i Gymnasieregionen istället vad gäller vägledningen. Vi har gemensamma behov med andra delar av regionen.”* Ytterligare en annan för fram att det är en bra organisering både vad gäller arbetssätt och processer. En kommentar är att det borde ligga på direktörerna att bedöma vem som ska ha ansvaret, eller om det bör ligga på Stadsledningsförvaltningen. Ytterligare en synpunkt i samma anda *”allt ska ut om man inte ser nyttan av det. Vad är syftet? Är det en rimlig kostnad. Uppfattningen om nyttan är avgörande. Det måste kännas att det finns en nytta, ett värde, en potential.”*

4.3 Resultat från workshop om olika organisatoriska lösningar

Vid en gemensam workshop där ett tjugotal personer deltog med representation från stadengemensamts styrgrupp, verksamhetschefer och utredningens referensgrupp fick de svarande möjlighet att föra dialog om två alternativa organisatoriska lösningar för de staden gemensamma områdena.¹⁵

Det första scenariot var att de stadengemensamma områdena är organiserade i *en gemensam och samlad struktur*. Som styrkor i detta scenario lyftes framförallt att det ger underlag för samordning och att likvärdiga förhållningssätt underlättas. En annan styrka handlade om kompetensförsörjning och att möjligheterna att tillhandahålla spetskompetens inom olika områden ökar. Som svagheter lyftes framförallt att det är långa avstånd till beslut och att det dubbel styrning kan leda till ineffektivitet. Att avståndet till skolorna och rektorerna är långt samt att ansvaret försvagas när verksamheterna inte äger sina resurser är ytterligare något som lyfts fram som svagheter vid en samlad organisation. Deltagarnas uppfattning om styrkor och svagheter med detta scenario i sin helhet presenteras oredigerat i tabell 7.

Tabell 7. Styrkor och svagheter med organisering i en gemensam och samlad struktur.

Styrkor Scenario 1	Svagheter Scenario 1
Drar nytta av övriga stadengemensamma verksamheters strukturer för samverkan Resurseffektivt – kraftsamlar, alla får tillgång till alla resurser Ger möjlighet till samordning och att ta vara på varandras erfarenheter Mycket stor spridning av behov och förväntningar på våra skolor kräver samordning i någon form av centralisering Mer likvärdig styrning och ledning, fortbildning, HR Synergieffekter Samverka inom det stadengemensamma mellan verksamheter Gemensamt lärande inom området Omvärldsbevakning + specialistkompetens inom alla tre områden Hög grad av specialisering Samla unik spetskompetens Kunna samla spetskompetens Möjlighet till spetskompetens Samlad kompetens Tillgång till stadens forskarkompetens är likvärdig för barn och elever Kompetensutveckling för en samlad yrkesgrupp Säkerställer kompetensförsörjning (t.ex. Syv, modersmålslärande, lektorer) Lättare med kompetensförsörjning och bättre förväntningar för sin egen kompetensutveckling Ökad attraktivitet för vissa yrkesgrupper, ex. Syv En av få arenor för 1-Vuxen Hålla ihop 1-19 perspektiv i en sammanhållen verksamhet 0-19 perspektivet → hela staden Möjlighet att se mönster över förvaltningsgränser (1-Vuxen) Hålla ihop utbildningskedjan – vidga och föra in fler frågor som är viktiga för 1-Vuxen 1-19, lärande, progression Säkerställer barn och elevers rätt till studie- och yrkesvägledning, modersmålsundervisning och studiehandledning "Utifrån"-perspektiv i utvecklingsarbetet (särskilt CFS)	En utmaning att nå hela vägen ut med information Stora organisationer – svårt med dialog och information Risk för brist i samsyn och helhetssyn (rektor på sin skola) Långa avstånd till beslut för utförarna (rektor/enhetschef) Risk för överstyrning Otydlighet i ansvar och roller Svårt med hållbar utveckling, vad händer efter en insats? Svårt att rikta resurser dit de behövs som mest Flexibilitet och tröghet vid uppkomna behov Misstänksamhet/misstro vid ekonomiska anpassningar Lagstadgade delar används lätt som budget –när man köper tjänster Svårt med ansvarstagande och uppföljning när man inte äger resurserna Upplevd distans mellan behov och stödfunktioner Låg effektivitet och ändrade behov Risk för dubbelarbete – parallella spår Ingen samlad bild av utvecklingsarbete – prioriteringar är svårt att göra rätt Svårt att matcha utvecklingsarbete till behov och följa upp Rektorer måste fortfarande ta ett stort ansvar, trots att rektorer inte är chef för funktioner (t.ex. Syv) Rektors ansvar för sin inre organisation – arbetsledning m.m. Långt avstånd från skolor/rektor Syv – att det blir en distans till skolorna/ "oflexibilitet"

¹⁵Vuxenutbildningen avstod från att delta vid detta tillfälle som en följd av annan aktivitet.

Det andra scenariot var att de stadengemensamma områdena är organiserade uppdelat utifrån förvaltningsspecifika förutsättningar. Som styrkor vid ett uppdelat scenario lyftes framförallt att det underlättar att verksamheterna blir mer behovsstyrda. Som svagheter lyftes framförallt att det finns en risk för stuprör där 1 till 19 perspektivet och likvärdighet tappas bort. Deltagarnas uppfattning om styrkor och svagheter med detta scenario i sin helhet presenteras oredigerat i tabell 8.

Tabell 8. Styrkor och svagheter med organisering uppdelat utifrån förvaltningsspecifika förutsättningar.

Styrkor Scenario 2	Svagheter Scenario 2
Tydligare fokus på skolornas utvecklingsbehov Visst närmande till upplevda behov Lättare styra/prioritera resurserna dit behoven är som störst Resurserna/kunskapen kommer närmare behoven Kortare vägar mellan behov och beslut Enklare beslutsvägar Språkcentrum organiseras samlat där behovet är störst Tydligare roller och ansvar "Enklare" att jobba med huvudmannens SKA Större ansvar i kvalitet kring bemanning Det vetenskapliga perspektivet kan stärkas i de stora förvaltningarna om resurser CFS "delas" Ökad flexibilitet (ekonomi och bemanning)	Samverkan mellan stadengemensamma områden minskar Vi bygger murar mellan förvaltningar Det kollegiala lärandet på chefsnivå (över förvaltningarna) minskar Stuprör i frågor Att den samlade resursen splittras Osäkerhet om 1-Vuxen perspektivets tillvaratas Osäkerhet om vad som händer med likvärdigheten för barn & elever Rektor måste ta ett stort ansvar i frågor de inte är så insatta i Kompetensförsörjning av svårrekryterade yrken ökar "Nackdelarna är att man förlorar alla fördelar i scenario 1"

Som en andra uppgift vid workshopen fick deltagarna med utgångspunkt i Scenario 1 och 2 identifiera en gemensam målbild för hur verksamheten skulle kunna vara organiserad år 2027, för ett eller båda scenarierna, för att tillgodose verksamheternas behov på önskvärt sätt. Deltagarna delades in i fyra grupper med blandad representation från förvaltningarna samt för de medarbetare som har sin anställning inom stadengemensamt.

En första grupp tog sitt avstamp i scenario 1, det vill säga en gemensam och samlad struktur. Gruppen framförde att deras målbild var att rektor tar sitt ansvar för de stadengemensamma områdena. Som exempel nämndes ansvaret för studie och yrkesvägledningen. Gruppen framhöll dessutom att styrgruppen har ett tydligare ansvar för att det verkligen ska vara en samverkan kring de aktuella områdena. Detta menade gruppen också ligger i linje med den utveckling som för närvarande pågår både vad gäller den infrastruktur som finns för arbetet och kring målbilden. Oavsett scenario så framhöll gruppen vikten av att det finns en tydlig övergripande målbild om ett starkt 1-19 perspektiv i utbildningskedjan.

En andra grupp diskuterade utifrån båda scenarierna, det vill säga en samlad struktur, och en uppdelad struktur för de stadengemensamma områdena. Avseende scenario 1 lyftes att styrgruppen visat på ökad mod att fatta beslut, men också ett ökat fokus på hela kedjan från barn till vuxen. Annat som fördes fram var att det blivit tydligt hur ärenden och insatser kommer in och sedan återkopplas och utvärderas. Även kommunikationsvägar och informationsvägar är säkerställda. Arbetet sker utifrån tydliga prioriteringar och mer långsiktigt än idag. Vid en uppdelad struktur framhöll gruppen vikten av att det skapas en arena med ansvar för ett till vuxenfrågor. Det kan handla om att forum som redan finns har förstärkts. Det viktiga är att det finns möjlighet att mötas över gränserna. Det lyftes också att man behöver ha hittat en form där spetskompetens kommer alla till del oavsett inom vilken förvaltning en fråga hanteras. Annat som togs upp är att förvaltningarna hanterar hela den ekonomiska frågan och själva prioriterar olika insatser. Verksamheterna kommer genom ett uppdelat scenario närmare det egna systematiska kvalitetsarbetet inom de olika förvaltningarna. Det har därutöver tagits fram nya informations- och kommunikationsvägar i frågor som rör de nuvarande stadengemensamma områdena. På motsvarande sätt som i den första gruppen framhölls vikten av att barn och elevperspektivet behöver stärkas oavsett organisatorisk lösning. Här inkluderade gruppen även vikten av att det skapas en arena över förvaltningsgränser som också inkluderar vuxenutbildning. Det handlar om att hitta en samverkansform där spetskompetens kommer alla till del oavsett skolform.

En tredje grupp lade tonvikt i sin dialog kring en målbild 2027 för scenario 2, det vill säga en uppdelad verksamhet. Gruppen framhöll vikten av att se till varje stadengemensamt område var för sig och att organisationen anpassas förutsättningslöst utifrån vad som bedöms bäst både organisatoriskt och ur en effektivitetssynpunkt. Gruppen framhöll dock att det finns behov av samordning för kvalitet och likvärdighet när det gäller verksamhet som bedrivs inom nuvarande Språkcentrum och Vägledningscentrum. Det kan vara kvalitetsmässigt positivt att hålla den verksamheten samlad med en tydlig placering och hemvist. När det gäller Center för skolutvecklings verksamhet relaterade gruppen till hur förvaltningarna arbetar internt med frågorna. Det konstaterades att det finns begränsande resurser och då är det av vikt att utvecklingsresurserna har effektiviserats och kommit närmare skolornas SKA arbete varför Center för skolutvecklingsarbete skulle kunna utlokaliseras till förvaltningarna. På ett övergripande plan menar gruppen dessutom att det i målbilden inte finns något tydligt behov av en styrgrupp för de stadengemensamma områdena. Samordningsfunktioner som redan finns kan istället nyttjas i högre grad än vad som görs i nuläget. Samarbetet kan ske genom processmodeller och tydliga uppdrag i befintliga strukturer mellan förvaltningar och mellan de roller som finns där.

Den fjärde gruppen utgick inte från något specifikt av de två scenarierna. Oavsett scenario framfördes att det är viktigt att huvudmannaskapet är tydliggjort och att det finns tydliga uppdrag från direktörerna som samordnar kvalitet. Med detta som utgångspunkt samverkar resurser och spetskompetens tillvaratas. Dessutom kan omprioriteringar ske snabbt vid sådana behov. Gruppen konstaterar att det är tre verksamhetsområden med tre helt olika logiker. De olika uppdragen medför att det inte är relevant med endast en lösning. Det som är avgörande är om man kan se synergier av en viss lösning verksamheterna emellan. Gruppen framhåller att det inom nuvarande Språkcentrum hanteras många språk vilket är svårt att splittra upp. Motsvarande gäller även för Vägledningscentrum men här är det bristen på vägledare som försvårar en eventuell splittring av verksamheterna ut till de olika förvaltningarna. Det handlar om att ställa sig frågan. Vad tappar man om man gör en annan organisatorisk lösning? I målbilden ligger att verksamhetsfrågorna behöver fokuseras mer. Utvecklingsarbetet får inte ske i två parallella spår. Vårt utvecklingsarbete kan inte ske vid sidan om förvaltningarna. Kanske har vissa egna processer men det behöver finnas en stor överensstämmelse. Det behövs fler möten där vi pratar verksamhetsfrågor och där omprioritering kan göras snabbt i en samlad organisering. Om man har tre olika verksamhetslogiker så är gruppens uppfattning att styrningen kanske måste se olika ut. Den kan vara på samma ställe men kanske måste anpassas och hållas ihop verksamhetsspecifikt.

4.4 Sammanfattande resultat

Uppgifter som framkommit i resultatredovisningen handlar till stor del om vad som skulle kunna ligga till grund för förbättringar inom ramen för de stadengemensamma områdena. Även inspel som skulle kunna föranleda ett behov av organisatoriska förändringar har framkommit i enkäter, intervjuer och workshops. Nedan sammanfattas några av de mest framträdande synpunkterna som framkommit i utredningen:

- Av de tre stadengemensamma områdena är rektorerna i sin samlade bedömning mest positiva till vägledningscentrum.
- Berörda rektorer inom grundskoleförvaltningen är mer nöjda med Vägledningscentrum än berörda rektorer inom utbildningsförvaltningen.
- Rektorerna inom utbildningsförvaltningen är mer nöjda med Språkcentrum och Center för skolutveckling än berörda rektorer inom grundskoleförvaltningen.
- Det finns en gemensam uppfattning om att utbildningskedjan för barn och unga 1 till 19 år är viktig och måste värnas om.
- Verksamheterna inom det stadengemensamma var och en för sig erbjuder verksamhet med god kvalitet, men är inte fullt ut anpassade utifrån förvaltningarnas behov.
- Utöver Center för skolutveckling saknar övriga stadengemensamma områden relevans för förskoleförvaltningen
- Arbetsmarknads- och vuxenutbildningsförvaltningen har marginell samverkan med de stadengemensamma områdena.
- Uppfattningen är att det finns en tydlig organisation och struktur för arbetet inom det stadengemensamma, men det fungerar inte som önskat. Arbetet bygger inte på behov och den öppenhet som skulle behöva finnas i dialogen saknas.
- Att ordförande i styrgruppen sitter med i Utbildningsförvaltningens ledningsgrupp upplevs som problematisk då rollen inte uppfattas som neutral relaterat övriga förvaltningar inom stadengemensamt.
- Framförallt grundskoleförvaltningen och förskoleförvaltningen ser det som mer ändamålsenligt att hämta hem verksamhet från stadgemensamt till sina respektive förvaltningar.
- Innovativa och flexibla lösningar upplevs inte som kännetecknande för verksamheterna inom stadengemensamt.
- Det finns oklarheter om hur de stadengemensamma områdena finansieras och den uppföljning som görs upplevs inte som ändamålsenlig från samverkande förvaltningar.
- Uppfattningen om de stadengemensamma områdenas organisatoriska placering varierar.
- Framförallt är de "nya" förvaltningarna förskoleförvaltningen och grundskoleförvaltningen angelägna om att ta över ansvar för verksamheterna som i nuläget ligger på det stadengemensamma inom sina egna förvaltningar. En återkommande uppfattning som framförs är att ansvaret behöver ligga närmare barn och elever. I nuläget finns dubbla strukturer inom olika områden, dels inom förvaltningarna, dels inom det stadengemensamma.
- Styrkor i nuvarande organisation handlar framförallt om samordningen ger större möjlighet till likvärdiga förhållningssätt än om verksamhet flyttas till respektive förvaltning.
- En samordnad organisering underlättar möjlighet till heltidstjänster samtidigt som det underlättar kompetensförsörjning och tillhandahållande av spetskompetens inom de stadengemensamma områdena.

5 Analys och slutsatser

En övergripande målsättning för utredningen har varit att se över i vilken utsträckning de stadengemensamma områdena, som i nuläget har sin placering inom Utbildningsförvaltningen, skapar förutsättningar för de fyra huvudmän som berörs av stadengemensamt att effektivt styra, leda och ta sitt ansvar utifrån styrdokument, ekonomi och kvalitet. I detta avslutande kapitel försöker Sweco ge svar på denna frågeställning. En analys görs av ändamålsenlighet och olika kvaliteteter i verksamheten relaterat uppgifter som framkommit i utredningen. Dessutom redovisas konsekvenser av olika organisatoriska lösningar i ett framtida perspektiv.

5.1 Organisering på rätt sätt?

Uppgifter som framkommit i utredningen visar att de motiv som initialt låg till grund för placeringen av de stadengemensamma områdena inom utbildningsförvaltningen är logiska. Samordningen kunde ha placerats inom annan förvaltning eller centralt på stadsledningskontoret, men genom att Vägledningscentrum redan fanns placerad inom utbildningsförvaltningen samtidigt som det fanns en intention att stärka fokuset på just skolutveckling var det i ett första skede, enligt Swecos bedömning, rimligt att även flytta Center för skolutveckling från stadsledningskontoret till utbildningsförvaltningen. Att valet av organiseringen initialt var "rätt tänkt" handlar också, så som Sweco uppfattar det, om att det fanns en målsättning om att underlätta ett likvärdigt stöd till mottagarna längst ut i verksamheten, det vill säga till de barn och elever som tar del av insatserna som framförallt Språkcentrum och Vägledningscentrum tillhandhåller. I utredningen har inte ingått att inhämta elevernas synpunkter, men Sweco gör trots detta bedömningen att likvärdigheten i det stöd skolorna har kunnat erbjuda sina elever sannolikt har främjats av att verksamheten erbjudits samlat inom stadengemensamt. Denna bedömning är också i linje med synpunkter som framkommit i intervjuer och från erfarenheter som flera av benchmarkkommunerna framfört. Det har antagligen varit stärkande både för verksamhetens legitimitet och för barn och elever som tar del av insatserna att ha placeringen inom en utbildningsförvaltning som ligger närmare de verksamheter som ska stödjas. Sweco bedömer utifrån dessa förutsättningar sammantaget att organiseringen av de områden som staden ville utveckla gemensamt både var ändamålsenlig och rimlig när verksamheten startade upp år 2015.

Även om det initialt fanns en logisk grund för stadengemensamts organisering, vilket beskrivits ovan, konstaterar Sweco att de initiala förutsättningarna har förändrats. Detta framförallt som en följd av de två nya förvaltningarna som tillkommit inom staden, förskoleförvaltningen och grundskoleförvaltningen. Förskolan och grundskolan var vid tidpunkten för placeringen av de stadengemensamma områdena organiserade inom stadens stadsdelsförvaltningar. Om dessa förvaltningar hade funnits när stadengemensamt organiserades är placeringen av de stadengemensamma områdena inom utbildningsförvaltningen och där framförallt placeringen av Språkcentrum tveksam. Bedömningen om Språkcentrums placering grundar sig på att grundskolan är den förvaltning som i högst grad nyttjar tjänsterna, cirka 80 procent enligt uppgifter som framkommit i intervjuer. I den benchmarkingstudie som Sweco genomfört inom utredningen men också utifrån slutsatser i tidigare studier framhålls värden av att erbjuda tjänster inom modersmål och studiehandledning samlat med annat stöd, såsom specialpedagogiskt stöd och elevhälsa, för att stärka fokuset på att tillgodose elevernas behov. Detta sammantaget skulle för denna verksamhet tala för att en mer ändamålsenlig placering är inom grundskoleförvaltningen.

Konstateras kan också att omvärlden har förändrats där det successivt tillkommer nya utmaningar för utbildningsförvaltningarna att hantera och som skulle kunna betraktas som stadengemensamma. Exempel på områden som återkommande påtalats i intervjuerna som genomförts i utredningen är trygghets- och demokratifrågor, vilket framförs som högaktuellt inte minst mot bakgrund av hotbilden som råder i omvärlden. Utifrån ett sådant perspektiv är

en relevant fråga snarare om det är "rätt" områden som ingår i stadengemensamt än att det överhuvudtaget finns en gemensam samordning.

5.1.1 Samordning av de stadengemensamma områdena

Genom de utmaningar som finns relaterat Språkcentrums verksamhet vad gäller möjligheter att erbjuda modersmålsundervisning och studiehandledning på många språk kan ett samlat stöd snarast vara nödvändigt för att kunna erbjuda stöd utifrån de behov som finns, framförallt för de mindre skolorna, enligt Swecos bedömning. Motsvarande gäller för studie och yrkesvägledningen, men där är problembilden delvis annorlunda. Det råder sedan länge brist på studie- och yrkesvägledare vilket totalt sett gör det svårt med kompetensförsörjningen. Att anställa studie- och yrkesvägledare på en enskild skola ökar risken för konkurrenssituationer om arbetskraft mellan skolor vilket knappast gynnar vare sig likvärdighet eller måluppfyllelse utifrån huvudmannens ansvar relaterat styrdokumentet. Kring vägledningen kan dock också tilläggas att möjligheter att samordna studie- och yrkesvägledningen mer långsiktigt tillsammans med skolornas pedagoger underlättas av att skolorna har vägledare anställda på de olika skolorna. Ur detta perspektiv är en placering till en enskild skola eller ett skolområde relevant, enligt Swecos bedömning. Detta är även något som framkommer i den benchmarkingstudie som Sweco genomfört inom uppdraget där flera kommuner uppger att de har valt att anställa studie- och yrkesvägledare på enskilda skolor. Det finns även blandade lösningar där man utöver anställda på skolorna har en central funktion, som i exempelvis Uppsala och Malmö, med ansvar för någon form av samordning. En problematik med utlokaliserad personal som lyfts fram i utredningen är förutsättningarna att erbjuda heltidstjänster. Detta är särskilt en utmaning för mindre skolor som kan ha svårighet att erbjuda heltidstjänster, vilket skulle kunna försvåra likvärdig kvalitet. Att kunna erbjuda attraktiva heltidstjänster, menar flera av de som arbetar med rekrytering inom berörda förvaltningar i Göteborg, kan vara avgörande för att nå framgång vid rekryteringen. Rektorer ute på skolorna är av delvis annan uppfattning och skulle i många fall vilja ha en närmare ingång till tjänsterna antingen genom att anställa personal ute på skolorna eller att åtminstone ha tillgång till tjänsterna inom den egna förvaltningen. Skäl som framförs för en sådan organisatorisk lösning är så som Sweco uppfattat det ofta av ekonomisk karaktär då det framförallt framförs att studie- och yrkesvägledarnas kompetens skulle kunna nyttjas mer flexibelt och resurseffektivt.

I rapporten om samordning, gränser och organisatoriska mellanrum som Sweco tagit del av framförs det som problematiskt att organisationer och verksamheter ofta är både slimmade och pressade samtidigt som det behövs investeringar för att bygga upp kapacitet som ger förutsättningar för samordning. I en sådan situation är det vanligt att organisationer ser till sitt eget och prioriterar ned mervärden som en samordning kan medföra. *"Man har inte kapacitet att bidra med det "slack" som kan behövas för att på sikt nå framgång."* Sweco landar i sin bedömning vad gäller såväl Språkcentrum som Vägledningscentrum att det sannolikt är nödvändigt med samordning av dessa verksamheter i någon form för att säkra kvalitet och likvärdighet, men också för att säkra kompetensförsörjning och attraktivitet till erbjudna tjänster. Hur denna samordning ska gestalta sig kan däremot se ut på olika sätt. Antingen som i fallet Uppsala och Malmö där man har en mindre kärna för samordning av vägledningen och därutöver har anställd personal på skolorna med rektor som närmaste chef eller att man fortsätter att erbjuda områdena samlat i en större gemensam organisation.

När det gäller Center för skolutvecklings organisatoriska placering och även fortsatta existens är denna inte lika given som för övriga stadengemensamma områden. Verksamheten är inte styrd av styrdokumentet utan kan organiseras med större flexibilitet. I utredningen har det framkommit många synpunkter som dessutom pekar i olika riktningar. När Center för skolutveckling initialt startade upp fanns ett behov från stadsdelarna att på ett övergripande plan stärka kopplingen till forskning och att genom detta stärka kvaliteten inom utbildningsområdets olika skolformer. På så sätt var placeringen på stadsledningskontoret och senare överflyttning till utbildningsförvaltningen en rimlig organisatorisk placering. Genom att verksamheter med liknande syften successivt börjat byggas upp inom respektive utbildningsförvaltning har Center för skolutvecklings roll dock försvagats. Från att ha haft en samordnande roll kring utveckling har behoven hos de enskilda förvaltningar förändrats, framförallt som en följd av att de förvaltningsspecifika behoven inte upplevs vara tillgodosedda. Här behöver

frågan, enligt Swecos bedömning, ställas om "man gör rätt saker på rätt sätt". Sweco ser fördelar med en samlad organisation, men mot bakgrund av att förvaltningarna parallellt med detta bygger upp egna utvecklingsorganisationer så minskar relevansen. Om Center för skolutvecklings verksamhet ska fortsätta ha en samordnande roll så krävs det, enligt Swecos bedömning ett omtag som tydligt beskriver syftet och målsättningarna i det gemensamma perspektivet. Här skulle ett fortsatt gemensamt fokus på nära koppling till forskning kunna vara ett möjligt scenario. Att utöka samarbeten inom detta områden regionalt skulle kunna vara en annan och kanske ännu mer relevant utveckling. Förutsättningarna för en sådan utveckling ligger utanför Swecos uppdrag, men skulle kunna vara intressant att utforska som ett nästa steg.

5.2 Styrning och ledning av det stadengemensamma

Även om det, så som Sweco uppfattar det, finns en logisk förklaring till placeringen av de stadengemensamma områdena inom utbildningsförvaltningen så är sättet att organisera det inte helt oproblematiskt.

Något som talar för den organisatoriska placeringen av de stadengemensamma områdena på just utbildningsförvaltningen är att det är en förhållandevis liten förvaltning jämfört med övriga förvaltningar. Detta kan underlätta och eventuellt till och med stärka fokus på valda områden. Vid en placering inom en större förvaltning såsom grundskoleförvaltningen är risken sannolikt större att det kan bli konkurrens med annan verksamhet inom förvaltningens uppdrag. Samtidigt framförs synpunkter i utredningen att det stadengemensamma organisatoriskt är helt skilt från övrig verksamhet inom utbildningsförvaltningen vilket medför, så som ett flertal av de intervjuade påstår, att den organisatoriska placeringen ur detta perspektiv i princip saknar betydelse. Sweco gör i sin bedömning en bredare tolkning som synliggör andra svårigheter med den organisatoriska placeringen. En sådan är att det framkommer att det från olika håll finns ett misstanke om att utbildningsförvaltningen har fördelar av att de stadengemensamma områdena är organiserade inom förvaltningen, förvisso med en styrgrupp med representanter från de samverkande förvaltningarna, men ordförande som är ansvarig utbildningschef för stadengemensamt sitter med i utbildningsförvaltningens ledningsgrupp. Chefen för det stadengemensamma rapporterar därmed till- och följs upp inom en av de samverkande förvaltningarna och sitter på så sätt på "dubbla stolar." Detta är dock inte det största problemet. Ett större problem är att styrgruppen, vilken har till uppgift att styra verksamheternas strategiska arbete utifrån behov hos de samverkande förvaltningarna, inte fullt ut tar sitt ansvar för att driva det stadengemensamma arbetet framåt. Problematik som framkommit i utredningen är att de dialoger som förs i styrgruppen mer handlar om överföring av information än kommunikation som leder till djupare och mer konstruktiva samtal utifrån de olika förvaltningarnas behov med syftet att stärka kvalitet och utveckling i stadengemensamma frågor. Flera av de intervjuade vittnar om att det görs försök att lyfta nivån i samtalen, men då samarbetsklimatet inom styrgruppen inte upplevs öppet och tillåtande så leder det inte framåt. Även om, som det också framförs, finns rutiner som på pappret förefaller vara såväl systematiska som ändamålsenliga vilket skulle kunna vara en god grund för styrgruppens uppdrag, så är upplevelsen av hur det fungerar en annan. En del av de intervjuade rannsakar sin egen roll i att lyfta behov och frågor som är angelägna för den förvaltning man representerar, men framför samtidigt att det antingen inte känns tillräckligt relevant för den verksamhet man företräder eller att mottagandet av de synpunkter som förs fram inte får det utrymme i dialogen som skulle behövas för att komma vidare. Sweco gör bedömningen att de planer som finns om att dela upp vissa styrgruppsmöten tematiskt utifrån respektive stadsgemensamt område är en god tanke. Detta skulle, såsom Sweco bedömer det, sannolikt kunna underlätta mer fördjupade och riktade dialoger genom att deltagare vid mötena har rätt kompetens för att kunna bidra i mer fördjupade samtal. Som det är nu där alla områden ingår samlat tenderar samtal som förs, enligt uppgifter som framkommit, att bli mer av generell karaktär.

Relaterat den "samverkanstrappa" som redovisats tidigare i rapporten förefaller den samverkan som finns ligga på ett av de första trappstegen. Detta är så som Sweco uppfattar det inte är tillräckligt för att kunna åstadkomma den samverkan och samordning som

eftersträvas. För att samverkan och samordning ska fungera och bli relevant i syfte att nå olika effekter krävs tydliga incitament hos de samverkande parterna, men också tillitsfulla relationer. Av uppgifter som framkommit om hur väl styrgruppen lyckats förena sina olika perspektiv som grund för samarbetet är det tydligt att det finns en utvecklingspotential. När Sweco gör en analys utifrån stegen i samverkanstrappan kan konstateras att samarbetet landar på de lägre trappstegen. Samtal förs, men i mindre utsträckning utifrån de samverkande förvaltningarnas behov.

Det finns en samsyn när det gäller vikten av utbildningskedjan i ett 1-19 års perspektiv, men saknas samsyn och en gemensam målbild kring viktiga utvecklingsområden, både vad gäller helheten kring stadengemensamt och för respektive verksamhetsområde. Genom att samtalen inte sker på ett djupare plan är det svårt att få till en väl fungerande samordning. De organisatoriska förändringar som skett vad gäller inrättandet av de två nya förvaltningarna, förskoleförvaltningen och grundskoleförvaltningen, skulle ha kunnat ge förutsättningar till ett samarbete som bygger på en modell med "flernivåstyrning", men detta har inte skett. Istället har förvaltningarna börjat bygga upp egna strukturer inom sina respektive förvaltningar utan någon tydlig koppling till övriga förvaltningar. När samverkan inom det stadengemensamma relateras till forskning som beskriver framgångsfaktorer och hinder för att samverkan ska fungera på ett optimalt sätt, vilket redovisas tidigare i rapporten, framkommer att det finns delar i samarbetet som skulle kunna nå framgång rent strukturellt och utifrån gällande styrdokument, men de hinder som identifierats är betydligt fler. Det förefaller framförallt vara ett bristande intresse för att organisera sig stadengemensamt från samverkande förvaltningar för de aktuella stadengemensamma områdena. Ett skäl för detta är den omorganisering som gjorts med nya förvaltningar vilket försvagat behovet av samverkan på ett strukturellt plan då förvaltningarna har olika ansvarsområden som de behöver säkerställa kvaliteten inom lokalt. Det finns dessutom en otydlighet kring kostnader vilket blivit ett mer påtagligt hinder ur ett effektivitetsperspektiv kopplat till de besparingskrav förvaltningarna behöver hantera. Detta sammantaget kan, så som Sweco bedömer det, vara ett resultat av att de stadengemensamma områdena och organisationen för detta i nuvarande form har börjat spela ut sin roll. Uppenbarligen är det inte tillräckligt relevant sett till behoven.

5.3 Påverkan från lagändringar och rapporter

Av de studier som Sweco studerat framkommer några områden som kan få betydelse för hur man väljer att organisera det stadengemensamma områdena:

Införandet av professionsprogrammet och ett meriteringssystem är något som skulle kunna få en påverkan på **Center för skolutvecklings** verksamhet inom den del av området som handlar om kompetensutveckling. Lagen som träder i kraft 1 januari 2025 innebär att det inom skolväsendet ska finnas ett nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare. Syftet är att utveckla undervisningens kvalitet, stärka professionerna, öka yrkenas attraktionskraft och på detta sätt öka likvärdigheten i utbildningen för eleverna. Även huvudmannens skyldighet att se till att personalen ges möjligheter till kompetensutveckling preciseras till viss del för programmet. Sweco gör bedömningen att detta skulle kunna få en påverkan på så sätt att någon behöver bevaka att medarbetare får ta del av de kompetensutvecklande insatserna, men samtidigt är det varje huvudmans ansvar att säkerställa att medarbetare får delta sett till de behov som finns. Kan detta göras gemensamt? Svaret på detta finns inte i nuläget då lagen inte trätt i kraft, men Sweco vill ändå peka på problematiken.

I rapporten "Strukturer för gemensamt lärande" (2020) som en arbetsgrupp i Göteborg stad tagit fram betonas behovet av både en arbetsorganisation för omedelbara utvecklingsåtgärder, och en utvecklingsorganisation för långsiktiga lösningar. I rapporten görs hänvisningar till forskning som visar att förskolor och skolor utvecklas bättre när kunskap delas och tas tillvara på alla nivåer i organisationen. Detta skulle, enligt Swecos bedömning, kunna tolkas som att en gemensam och samordnad organisation för Center för skolutveckling forskningsnära verksamhet och långsiktiga utveckling är relevant, men att denna behöver organiseras med koppling till de samverkande förvaltningarnas egna utvecklingsorganisationer som även lägger tonvikt vid mer omedelbara utvecklingsåtgärder vilket är i linje med strukturer som är

under uppbyggnad inom de samverkande förvaltningarna, framförallt inom förskoleförvaltningen och grundskoleförvaltningen.

Ett incitament för att erbjuda en samlad vägledning motsvarande **Vägledningscentrum**, finns att hämta i den statliga utredningen Välja Yrke (SOU 2015:97) där det framförs att en samlad studie- och yrkesvägledning uppmuntrar till kollegialt lärande och samtidigt tydliggör oberoendet gentemot skolhuvudmännen. Samtidigt framförs i utredningen att avståndet mellan vägledare och elev blir längre, både mentalt och fysiskt i en samlad lösning. Det kan vara problematiskt för vägledningen i grund- och gymnasieskolan där studie- och yrkesvägledaren och skolans lärare behöver samarbeta för att uppnå läroplanens och kursplanernas krav inom kunskapsområdet skola–arbetsliv. Att placera studie- och yrkesvägledaren i skolans lokaler kan förbättra förutsättningarna för samarbete och även underlätta en mer integrerad och riktad vägledning som främjar skolans och kommunens likvärdighetsuppdrag. Samtidigt lyfter utredningen erfarenheter att hänvisning av elever till en specifik studie- och yrkesvägledare kan vara begränsande beroende på den enskilde studie- och yrkesvägledarens kompetens. Detta mynnar ut i en slutsats att tillgång till en samlad kompetens hos stadens studie- och yrkesvägare kan anpassas mer ändamålsenligt. Att inte ha samlad kompetens att tillgå kan annars särskilt bli ett problem för små skolenheter med små resurser inom vägledningen.

Den statliga utredningen Framtidsval- karriärvägledning för individ och samhälle (SOU 2019:4) resonerar också om organisationen av vägledningen. Utredningen visar att en stor del av bristerna inom vägledning kan härledas otydligt regelverk men också bristande kunskap om vad studie- och yrkesvägledning är och nyttan av den både för elever och samhälle hos skolornas personal. Utredningen fastslår att det inte finns någon given modell för hur ansvaret gällande studie- och yrkesvägledning bäst kan fördelas eller vilka organisations- och resursfördelningsmodeller som är mest lämplig. Utredningen förespråkar däremot starkt arbetslivskoppling i kurs- och ämnesplaner, och att studievägledare ansvarar för genomförandet och får tid till det i timplaner. Utredningen föreslår att Arbetsförmedlingen kan ges ett långsiktigt uppdrag om att samverka med skolhuvudmän. Relaterat organisationen inom det stadengemensamma kan förslaget, så som Sweco bedömer det, tolkas som något som understryker vikten av att även vuxenutbildningen inkluderas tydligare i studie- och yrkesvägledningen. Att verksamheten erbjuds samlat kan ur detta perspektiv öka chanserna för god samordning samtidigt som det bidrar till ökad kvalitet och likvärdighet.

Något som, enligt Swecos bedömning, talar för en central enhet motsvarande **Språkcentrum** för organisering av modersmål, framgår i betänkandet "För flerspråkighet, kunskapsutveckling och inkludering- Modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål" (2019). Den beskriver att organisationen av modersmålsverksamhet är särskilt utmanande eftersom de språk som det efterfrågas undervisning i och i vilken omfattning det görs varierar över tid. Utredningen erfar att det vanligaste är att såväl modersmålsundervisningen som studiehandledning på modersmål organiseras centralt i kommunala enheter, ofta benämnt språkcentra eller språkcentrum, där lärarna och studiehandledarna är anställda. I betänkandet framgår att kommuner som medverkat i utredningen uppger att fördelarna med en centralt organiserad modersmålsenhet är att lärarna kan erbjudas heltidstjänster då få skolor har ett tillräckligt elevunderlag att bedriva verksamheten själva.¹⁶ Det är en bild som flera av Swecos informanter i benchmarkingstudien också delar, liksom ett antal av de personer som intervjuats från Göteborg stad. En utmaning som framförs i sammanhanget är att modersmålslärarna genom att anställas vid en centralt organiserad modersmålsenhet riskerar att hamna i ett annat sammanhang än de lärare som undervisar i skolans övriga ämnen. I så mån förstärks intrycket av modersmålsämnet som ett ämne "vid sidan av". Bland annat Skolinspektionen har påpekat att skolor i högre utsträckning behöver utveckla samverkan mellan modersmålslärare och övriga lärare så att modersmålsundervisningen får ett samband med undervisningen i övriga ämnen och blir en likvärdig del i elevens totala undervisning.¹⁷ Det här är en utmaning som också framkommit i samtalen med ett par av de

¹⁶ [För flerspråkighet, kunskapsutveckling och inkludering. Modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål \(regeringen.se\)](#)

¹⁷ [För flerspråkighet, kunskapsutveckling och inkludering. Modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål \(regeringen.se\)](#)

kommuner som Sweco intervjuat. Detta är ett motiv för att anställa modersmåls lärare på skolorna, vilket till viss del redan görs där förutsättningarna för en sådan lösning finns sett till behovet av språkstöd inom specifika skolor. Sweco ser inget problem i detta så länge det också finns en central organisation att tillgå anpassat till olika behov som kan förändras över tid. I en rapport från Skolinspektionen 2020 konstateras att modersmålsundervisningen behöver integreras med övrig pedagogisk verksamhet. Utöver detta lyfter Skolinspektionen att arbetet i många av förskolor präglas av en inställning att flerspråkiga barn framförallt behöver trygghet, vilket gjort att lärande fått stå åt sidan.¹⁸ Slutsatsen kan väcka frågan om huruvida Språkcentrum med fördel skulle kunna vidga sitt perspektiv och inkludera förskolan i viss verksamhet.

5.4 Behövs stadengemensamt?

Frågan om stadengemensamt behövs i den organisationsform som man nu verkar inom är något som återkommande tagits upp i Swecos kontakter med olika företrädare. Hur man ser på detta varierar.

Företrädare för den sida som absolut och med tyngd vill ha det kvar organiseringen av det stadengemensamma lyfter ofta att det finns en historik som successivt lett fram till den organisation som valts vilken också har gedigen förankring. De som är för att ha kvar det stadengemensamma uttrycker dessutom ofta att det är en väl fungerande organisation med en tydlig struktur och organisation som är effektiv jämfört med att områden delas upp mellan olika förvaltningar. En uppdelning skulle antagligen medföra behov av fler administratörer. Det framförs också finnas en risk att det gemensamma perspektivet kan få mindre vikt i takt med att förvaltningarna tampas med exempelvis ekonomiska besparingar vilket skulle kunna bli förödande sett till eleverna och utbildningskedjan. En angränsande synpunkt som framförs i det fall stadengemensamt flyttas till en större förvaltning än utbildningsförvaltningen är att gemensamma frågor riskerar att prioriteras ned som en följd av större konkurrens med andra frågor som behöver hanteras. Detta framförs knappast som gynnsamt i en fortsatt utveckling som bygger på samordning.

Företrädare som tvärtom för fram synpunkter som där det stadengemensammas existens ifrågasätts betonar ofta att alla utbildningsförvaltningar inte är inkluderade i samarbetet, vilket medför att det går att ifrågasätta om det verkligen är stadengemensamt. Att förskoleförvaltningen och grundskoleförvaltningen tillkommit har medfört att dessa behövt bygga upp egna strukturer för utveckling som bidragit till att förutsättningarna att erbjuda verksamhet stadengemensamt blivit allt mindre relevant. Framförallt verksamma inom grundskoleförvaltningen är önskar själva har ansvar för Språkcentrum då närheten till skolorna organisatoriskt, oavsett om det är uppdragsfinansierat eller inte. Det skulle upplevas mer relevant. Verksamheten kommer närmare eleverna vilket ofta förs fram som ett argument för placeringen. När det gäller Vägledningscentrum framförs från grundskolan att man gärna ser att även denna verksamhet flyttas över till grundskoleförvaltningen, men grunden för detta framförs inte som lika tydligt. Rektorer ser ofta en fördel i att de har sin personal på skolorna eller åtminstone inom det skolområde de verkar inom för att kunna nyttja resurserna mer effektivt. Att det kan vara svårt att få tillgång till kompetensen och säkra kompetensförsörjningen råder det delade meningar om. Vissa ser detta som problematiskt medan andra har en mer optimistisk inställning. Representanter inom vuxenutbildningen har en egen organisation för vägledning varför den del som finns inom det stadengemensamma mer eller mindre framförs som en mindre prioriterad fråga.

Vid frågan om stadengemensamt vara eller icke vara angående Center för skolutveckling så är det inte helt ovanligt att det från representanter i de olika förvaltningarna lyfter att denna verksamhet mer eller mindre spelat ut sin roll. Förvaltningarna har egna verksamhetsutvecklare och organisationer för kompetensutveckling vilket bidragit till att det stadengemensamma blivit mindre intressant. Det är inte helt ovanligt att de intervjuade uttrycker att resurserna som i nuläget finns inom Center för skolutveckling med fördel skulle kunna fördelas mellan de olika

¹⁸ <https://www.skolinspektionen.se/beslut-rapporter-statistik/publikationer/kvalitetsgranskning/2010/sprak--och-kunskapsutveckling-for-barn-och-elever-med-annat-modersmal-an-svenska/>

förvaltningarna. Ett motiv för detta är framförallt att det skulle ge en starkare organisation närmare verksamheten och eleverna. I de fall det lyfts att Center för skolutveckling är fortsatt relevant som en samlande kraft framförs ofta att det i så fall handlar om närheten till forskning och universitetet. Några hänvisar till de noder och det nav som är under uppbyggnad som är en form av embryo för hur en samverkan kring utvecklingsfrågor skulle kunna fungera. Var en placering av det som blir kvar av Center för skolutveckling i en lösning där en del av resurserna utlokaliserats till förvaltningarna är en mer öppen fråga utifrån synpunkter som lämnats i intervjuer. Det kan ligga kvar inom utbildningsförvaltningen alternativt placeras på stadsledningskontoret eller kanske ännu hellre samorganiseras med Göteborgsregionen för att även få med kranskommunerna.

Utifrån uppgifter som framkommit i utredningen är Swecos bedömning att stadengemensamt i sin nuvarande form inte uppfyller sitt syfte mer än i avgränsade delar och ställer sig tveksam till nuvarande organisering. Incitamenten att behålla det stadengemensamma intakt är knappast försvarbar. Om staden väljer att fortsätta med en fast organisation av stadengemensamt så krävs ett omtag. Att synliggöra en tydlig verksamhetslogik som beskriver målsättningar som staden eftersträvar att uppnå med en stadengemensam organisering skulle kunna vara ett sätt att identifiera såväl behov hos de samverkande förvaltningarna som organiseringen utgår från och i ett nästa steg som grund för bedömning nytta och måluppfyllelse. Den yttersta frågan i detta är hur det ger effekter längst ut i utbildningskedjan, det vill säga för de barn och elever som utbildningsförvaltningarna har till uppgift att verka för.

I följande avsnitt redovisas exempel på alternativa organisatoriska lösningar och konsekvenser oavsett vilken organisatorisk lösning som Göteborg stad beslutar om.

5.5 Alternativa organisatoriska lösningar

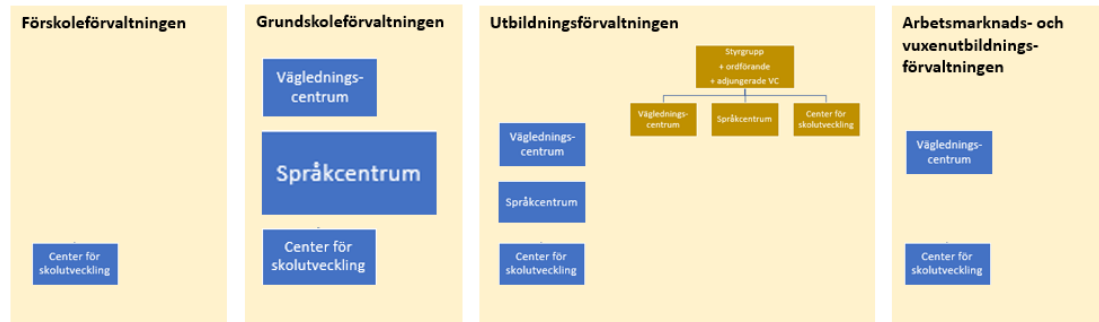
I utredningen har Sweco försökt lyfta alternativa lösningar för hur de stadengemensamma områdena skulle kunna organiseras. Ett alternativ är att fortsätta ha de stadengemensamma områdena samlade organisatoriskt, men att utifrån denna utgångspunkt identifiera möjliga utvecklingsområden. Ett annat alternativ är att dela upp områdena organisatoriskt och placera dem uppdelat mellan olika förvaltningar. Oavsett organisatorisk lösning är målsättningen att organiseringen ska svara upp mot de fyra huvudmännens behov och möjligheter att effektivt styra, leda och ta sitt ansvar utifrån styrdokument, ekonomi och kvalitet.

I detta avsnitt beskrivs initialt förändringar som Sweco har identifierat som centrala att se över oavsett om verksamheten bedrivs samlat i en gemensam organisation eller om verksamheten delas upp på ett annat sätt. Därefter ges korta beskrivningar av konsekvenser för de specifika organisatoriska lösningarna. Utgångspunkten för analysen bygger på underlag som inhämtats i utredningen.

5.5.1 Förändringsbehov oavsett organisering av stadengemensamt

I nuläget är stadengemensamt organiserat med en styrgrupp där de olika stadengemensamma områdena nyttjas i olika grad mellan förvaltningarna och där det finns en fast organisation med en ansvarig chef och tre verksamhetschefer för de tre stadengemensamma områdena. Samtliga stadengemensamma områden har sin organisatoriska placering inom utbildningsförvaltningen. Stadengemensamts organisation och de delar som olika förvaltningar tar del av illustreras i figur 6.

Figur 6. Illustration av nuläget sett till nyttjandet av de olika stadengemensamma områdena.



I utredningen kan konstateras att det finns ett antal utmaningar med nuvarande organisation som Sweco bedömer behöver hanteras oavsett framtida organisationslösning. Dessa sammanfattas under punkterna som följer.

- **Det behövs en gemensam vision och målbild för stadengemensamma frågor**

Sweco konstaterar i sin analys att det på förvaltningschefsnivå saknas en gemensam vision och målbild för vad som kan ingå i stadengemensamma områden. En rekommendation är därför att de samverkande förvaltningarnas direktörer tydliggör sina utgångspunkter, syften och målsättningar för att tillsammans identifiera vilka områden som kan hanteras som stadengemensamma.

- **Inkludering av samtliga förvaltningar behöver säkerställas**

Det har med tydlighet framkommit i utredningen att arbetsmarknads- och vuxenutbildningsförvaltningen och förskoleförvaltningen inte känner sig inkluderande i nuvarande organisation för stadengemensamt. Om staden vill säkerställa att det finns en samverkan i hela utbildningskedjan så krävs att de samverkande förvaltningarna kan identifiera sig med aktuella områden. Swecos rekommendation är att man från ansvariga direktörer och medverkande förvaltningar påbörjar en dialog för att identifiera områden eller gemensamma utmaningar som alla kan relatera till. Det blir en negativ spiral av att ansvariga inte kan identifiera sig med områdena vilket i sin tur leder till att de inte har så mycket att återskapa till den egna förvaltningen. Detta försvårar förutsättningarna för att kunna förankra och ge legitimitet för de områden som är organiserade som stadengemensamt. I stället har det stadengemensamma tenderat att bli en icke-fråga. Sweco bedömer det som otillräckligt att endast ett område av tre i någon mån har relevans för samtliga utbildningsförvaltningar som ingår i stadengemensamt.

- **Områden för gemensam samverkan behöver tydliggöras och förankras inom samverkande förvaltningar**

I utredningen har det framkommit ifrågasättanden av varför just de tre områden som ingår i stadengemensamt är mest relevanta för en organisatorisk samverkan. Staden står inför många olika samhällsutmaningar som med god grund skulle vara minst lika relevanta. Här menar Sweco att det oavsett organisering är högst relevant att noggrant bedöma argument för var det kan vara relevant med en samverkan och samordning. Den fråga som i detta bör vara avgörande är hur de vägval som görs får genomslag ur barnens och elevernas perspektiv vilket då även utöver grundskola och gymnasieskolan behöver inkluderas såväl förskolans- som vuxenutbildningens verksamhet om det ska kunna betraktas som stadengemensamt för de fyra utbildningsförvaltningarna. Grunden för samverkan handlar om behov och nytta. Av intervjuer framgår att det successivt framkommer nya samhällsutmaningar som påverkar vilka områden som de olika förvaltningarna behöver hantera. Ett område som återkommande nämns i sammanhanget är frågor som rör mänskliga rättigheter. Sen kan man fråga sig om det behövs en formaliserad och fast struktur för att hantera stadsgemensamma frågor eller om det skulle kunna vara mer avgränsade områden som förvaltningarna gemensamt beslutar om i en kontinuerlig process. Eventuellt skulle detta kunna vara en fråga för nämnderna att besluta om inför varje nytt budgetår för att säkerställa att resurser används för "rätt saker". Om man inte lyckas hitta motiv som visar på nyttan med

stadengemensamt riskerar det att vara en konstruktion där organisationen lever sitt eget liv. Sweco ställer sig frågan, hur relevant blir det i ett stadengemensamt perspektiv? I detta sammanhang är det, enligt Swecos bedömning, av vikt att medverkande parter tillsammans identifierar gemensamma områden att samverka kring. Detta är en avgörande förutsättning för att driva områden stadengemensamt.

- **Den organisatoriska strukturen behöver förändras**

Det stadiegemensamma är i nuvarande organisation placerat inom utbildningsförvaltningen. För arbetet finns en tydlig struktur väl förankrad inom utbildningsförvaltningen. Övriga förvaltningar uppger inte på motsvarande sätt att organisationen för det stadengemensamma är tydlig. Ordförande som även har en chefsroll inom utbildningsförvaltningen medverkar i utbildningsförvaltningens ledningsgrupp. Den dubbla rollen medför legitimitetsproblem inom det stadengemensamma som en följd av att rapporteringen sker endast till en av de fyra förvaltningschefer som uppdraget omfattar. De förslag som lämnats att utse ordförande roterande mellan de olika förvaltningarna skulle kunna vara ett sätt att stärka ansvarstagandet från andra förvaltningar och samtidigt minska betoningen på utbildningsförvaltningen. Detta skulle kunna vara en möjlighet till att fördjupa dialogen och eventuellt även hitta innovativa och utvecklande lösningar i samverkan mellan förvaltningarna vilket hos en del uppfattas som önskvärt. Det arbete som påbörjats med att utveckla noder med strukturer inom respektive förvaltning, men med ett gemensamt nav som binder samman verksamheterna innebär en ny form av struktur för samverkan. En sådan organisering skulle eventuellt kunna användas som utgångspunkt för att hitta ett mer ändamålsenligt sätt att samverka kring gemensamma utmaningar oavsett område. Av uppgifter som framkommit finns ett embryo som grund för en sådan modell inom Center för skolutveckling. Mycket av arbetet återstår dock fortfarande. Här kan det vara relevant att följa upp hur detta utvecklas för att kunna bedöma om det blir den förankring som eftersträvas mellan de samverkande förvaltningarna, men också för att göra bedömningar om ett likande arbetssätt är intressant även för andra områden som skulle kunna ligga till grund för en stadengemensam samordning. Oavsett hur staden väljer att organisera en samlad struktur för stadengemensamt är det av stor vikt att incitamenten för detta tydliggörs och förankras inom de samverkande parternas organisationer och att organiseringen är förankrad på direktörsnivå. Om staden väljer att bygga vidare på en modell för det stadengemensamma där en styrgrupp eller en ledningsgrupp har en samlade funktion för stadengemensamma områden, vilket även kan omfatta en modell med noder och nav, är det viktigt att det finns en förankring på förvaltningsdirektörsnivå, där områden anpassas och beslutas utifrån behov som uttrycks av förvaltningsdirektörer eller utsedda nyckelpersoner. Sannolikt behövs en ansvarig sammankallande för ledningsgruppen. Denna roll kan med fördel, som nämnts tidigare, vara roterande mellan olika förvaltningar i ett fastställt tidsintervall. Detta menar Sweco skulle kunna öppna upp för en mer behovsanpassad verksamhet som dessutom inte upplevs som styrd av en specifik förvaltning.

- **Ett fortsatt fokus på utbildningskedjan kräver samsyn om vikten av detta mellan samverkande förvaltningar**

Det har i utredning framförts en risk att den grundläggande betoningen av utbildningskedjan i ett 0 till 19 perspektiv kommer att påverkas negativt vid en förändrad organisering av det stadengemensamma. Just detta perspektiv menar Sweco enligt sin bedömning oavsett organisering bör ha förutsättningar att vidmakthållas, men på ett nytt sätt organisatoriskt. Framförallt behöver perspektivet omfatta alla barn och elever från förskola till vuxenutbildningen. Detta indikerar att perspektivet snarare behöver ligga på ett livslångt lärande än med en begränsning till barn och unga mellan 1 och 19 år.

- **Vägledningscentrum och Språkcentrum kan erbjudas samlat även fortsättningsvis, men inte nödvändigtvis tillsammans**

Uppdragen att erbjuda Studie och yrkesvägledning, modersmålsundervisning och studiehandledning är obligatoriskt för grundskola och gymnasieskola. Sweco bedömer att det finns fördelar med att erbjuda dessa verksamheter samlat i någon form, inte minst ur ett likvärdighetsperspektiv. Detta är också något som förs fram i olika forskningsrapporter på

området och som även bekräftas från flera av de kommuner som Sweco haft kontakt med inom benchmarkingstudien i denna utredning.

- **Vägledningscentrum kvarstår inom Utbildningsförvaltningen som ett nav mellan grundskolan och vuxenutbildningen**

Sweco gör som beskrivits ovan bedömningen att verksamheterna inom Vägledningscentrum tills vidare fortsätter att organiseras i en samordnad form inom utbildningsförvaltningen. Skälet för detta är tudelad. En del handlar om att kompetensförsörjningen är utmanande vilket i andra sammanhang visat sig underlättas av en samlad organisation. En annan del handlar om att det pågår en utredning inom Arbetsmarknads- och vuxenutbildningsförvaltningen som kan komma att resultera i en samordning med Utbildningsförvaltningen. Detta kan komma att stärka vägledningens roll ytterligare. Då vuxenutbildningens vägledning har en nära koppling till socialtjänsten och Arbetsförmedlingen och mot bakgrund av de lagändringar som är på gång i Skollagen kring yrkesinriktade gymnasieprogram och motsvarande inom vuxenutbildning och anpassade skolformer som betonar vikten av samverkan mellan kommuner och med aktuella branscher kan detta få en påverkan på vägledningen. Detta sammantaget talar för att Vägledningscentrum skulle kunna agera som en nod mellan grundskolan och vuxenutbildningen i en förändrad och utvecklad organisation. Även en fortsatt nära samverkan med Göteborgsregionen och kranskommunerna kan enligt Swecos bedömning ge mervärden till den fortsatta utvecklingen. Sweco kan dock också se en lösning med en mer verksamhetsnära organisatorisk placering i ett nästa steg där de delar av vägledningen som rör grundskolan flyttas till grundskoleförvaltningen och därmed kommer närmare verksamheten den ska stödja. Resurserna är utifrån resursfördelningen lika oavsett organisatoriskt hemvist vilket medför att ett flexibelt nyttjande har förutsättningar att hanteras på förvaltningsnivå.

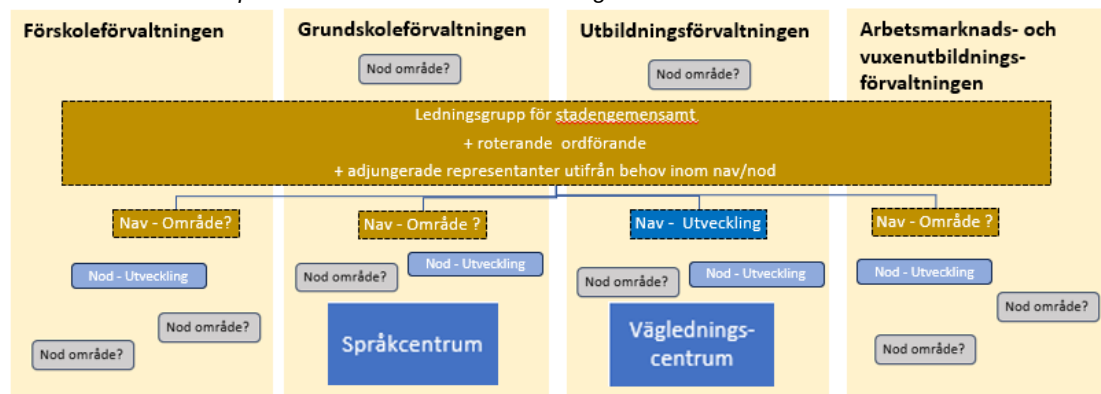
- **Språkcentrum hålls samman med flyttas för mer verksamhetsrelevant placering**

Språkcentrum är den verksamhet som mest är beroende av anpassningar utifrån förändringar i elevunderlaget. Många vittnar i intervjuer om att modersmålsundervisning framförallt har sin verksamhet inom grundskolan. Det är dessutom vanligt att verksamhet motsvarande Språkcentrum har en nära koppling till annan stödjande verksamhet inom elevhälsa och specialpedagogik med målsättning att stärka elevernas förutsättningar. Detta, men också att endast en mindre del av Språkcentrums verksamhet bedrivs inom utbildningsförvaltningen talar sammantaget, enligt Swecos bedömning för att det sannolikt finns fördelar med en överflyttning av Språkcentrum från utbildningsförvaltningen till grundskoleförvaltningen. Denna bedömning är även i linje med organiseringen i de benchmarkkommuner som Sweco varit i kontakt med och som även framförs som vanligt enligt olika studier som Sweco tagit del av. Detta är dessutom ett starkt önskemål från grundskoleförvaltningen. Motivet för att ha kvar Språkcentrum inom utbildningsförvaltningen handlar snarare om önskemål att de stadengemensamma områdena sammantaget finns organiserade samlat.

5.5.2 Konsekvenser om stadengemensamt fortsätter erbjudas i en samlad struktur

En samlad organisation skulle kunna utvecklas i enlighet med figur 7, med en svagare koppling till stadengemensamt som det ser ut i nuläget med fasta områden som i nuläget. Denna bedömning görs då Sweco oavsett beslut om framtida organisation inte ser det som en ändamålsenlig lösning med nuvarande organisering sett till nyttjandet av befintliga stadengemensamma områden. De upplevs inte fullt ut relevanta för de förvaltningar som ingår i samordningen.

Figur 7. Illustration av en samlad stadengemensam organisation som har en fast organisation men mer flexibel och behovsanpassad verksamhet relaterat nuläget.



Beroende på hur staden beslutar att fortsätta erbjuda stadengemensamma områden samlat, antingen inom en och samma förvaltning som i nuläget eller uppdelat mellan olika förvaltningar så ger det olika konsekvenser som behöver hanteras:

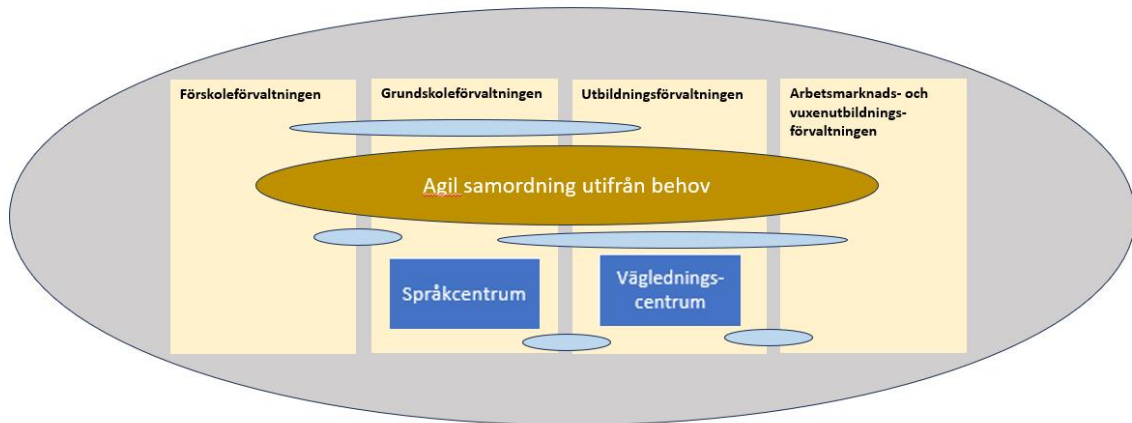
- Förvaltningscheferna och ansvariga nämnder behöver ta ett tydligare grepp för beslut om inriktning och målsättningar för det som ska betraktas som stadengemensamt. Även former för återrapportering och uppföljning behöver tydliggöras med tydligare koppling till förvaltningarnas kvalitetsredovisningar.
- I förslaget frigörs såväl Språkcentrum och Vägledningscentrum från det stadengemensamma vilket medför att det för dessa två verksamheter behöver byggas upp nya strukturer inom berörd förvaltning, vad gäller exempelvis verksamhetsuppföljning, finansiering och administrativa funktioner som HR, lokaler, arbetsmiljöansvar m.m.
- Kring de områden man beslutar att samordna sig kring behöver förvaltningarna säkerställa att det finns motsvarande funktioner med ansvar inom respektive förvaltning som grund för en jämbördig samverkan. Detta gäller i ett första steg området utveckling där Center för skolutveckling får en delvis ny organisatorisk funktion som bygger på ett gemensamt nav och noder inom respektive samverkande förvaltning.
- För utbildningsförvaltningen kommer den fasta struktur som finns i nuläget med en ordförande och en styrgrupp att förändras, genom att organiseringen blir mer flexibel och agil i sin karaktär. Här behöver de organisatoriska förändringarna hanteras relaterat berörda verksamheter och medarbetare.
- Beslut behöver fattas av ansvariga nämnder om vilken förvaltning som ska ha ansvaret för de stadengemensamma områden som man tillsammans väljer att satsa på. Om ordförandeskapet roterar kan detta bli styrande för placeringen.
- I nuläget gör ansökningar av stadsbidrag från utbildningsförvaltningen. Även fördelningen av kommunbidrag hanteras av utbildningsförvaltningen. Om språkcentrum förflyttas till grundskoleförvaltningen behöver såväl statsbidrag som kommunbidrag inom verksamheten hanteras från ansvarig förvaltning. Samma gäller för övriga stadengemensamma verksamheter beroende på hur dessa placeras och organiseras.

5.5.3 Konsekvenser om stadengemensamt fortsatt erbjuds uppdelat mellan förvaltningar

Hur en uppdelad organisation för stadengemensamma frågor och områden skulle kunna organiseras illustreras i figur 8. Förslaget omfattar ingen fast organisatorisk struktur utan grupper utses för att hantera gemensamma frågor utifrån behov. Beslut om vilka områden som ska hanteras fattas av förvaltningsdirektörerna, lämpligtvis vid årliga avstämningar som inkluderar en planering av struktur, tidplan och omfattning av respektive samverkansområde.

Denna organisation behöver inte alltid inkludera samtliga utbildningsförvaltningar utan har en mer agil samverkansstruktur som bygger på behov.

Figur 8. Illustration av en uppdelad och agil organisation för hantering av gemensamma utmaningar.



På motsvarande sätt som en samlad struktur för stadengemensamma områden skulle en uppdelad verksamhet av det stadengemensamma ge olika konsekvenser:

- Förvaltningscheferna behöver ta ett tydligare grepp för beslut om inriktning och målsättningar för det som ska betraktas som stadengemensamt eller annan samverkan. Även former för åiterrapportering och uppföljning behöver tydliggöras, med tydligare koppling till förvaltningarnas kvalitetsredovisningar.
- I förslaget frigörs såväl Språkcentrum och Vägledningscentrum från det stadengemensamma vilket medför att det för dessa två verksamheter behöver byggas upp nya strukturer inom berörd förvaltning, vad gäller exempelvis verksamhetsuppföljning, finansiering och administrativa funktioner som HR, lokaler, arbetsmiljöansvar m.m.
- Om det stadengemensamma splittras kommer detta att få till konsekvens att den gemensamma styrning och ledningsstruktur som byggts upp behöver omstruktureras eller avvecklas för att underlätta delaktighet och ansvarstagande från samverkande parter.
- Strukturen med ordförande och styrgrupp avvecklas, samtidigt som en ny struktur för gemensam samverkan behöver byggas upp, eventuellt enligt den modell som är under uppbyggnad inom Center för skolutveckling med ett centralt nav och noder på förvaltningsnivå utifrån de stadengemensamma områden som blir aktuella. Formerna för hur samverkan och samordning ska organiseras blir en uppgift för nämnder och förvaltningschefer att besluta om.
- En uppdelad organisering kräver ett tydligt ansvarstagande för de förvaltningar som väljer att samverka inom ett aktuellt område. En rimlig lösning är att man i varje enskilt fall utser en ledare som säkerställer att relevanta personer sammankallas. Detta medför att det kommer att bli olika personer och även olika förvaltningar som har ansvaret. Det är behovet och nyttan av att samverka som blir styrande. Ansvaret delegeras därmed till de medarbetare som ingår i samverkan i varje enskilt fråga.
- Ansökan om statsbidrag och även fördelning av kommunbidrag blir ett delat ansvar mellan förvaltningarna. Kring detta behöver ansvarsfördelningen tydliggöras så att förvaltningarna inte riskerar att missa förutsättningar för finansiering. Här bör rimligen de olika förvaltningarnas förvaltningschefer och ekonomiansvariga tillsammans ta ett ansvar.

5.6 Det stadengemensammas relevans i styrkedjan

Sweco uppdrag har vilat på en övergripande fråga:

"I vilken utsträckning skapar nuvarande organisering förutsättningar för de fyra huvudmännen inom utbildningskedjan att effektivt styra, leda och ta sitt ansvar utifrån nationella och lokala styrdokument, ekonomi och kvalitet."

Av uppgifter som framkommer i utredningen kan olika saker konstateras som var och en leder fram till slutsatsen att det är tveksamt om nuvarande organisering skapar förutsättningar att effektivt styra, leda och ta sitt ansvar utifrån nationella styrdokument och kvalitet. Att huvudmännen i samtliga fall har detta som sitt uppdrag medför att det görs en hel del i denna riktning oavsett om det finns en organisation för stadengemensamt eller inte. Nedan ges några exempel på argument till denna slutsats:

- Alla förvaltningar upplever sig inte vara berörda av de olika områdena som stadengemensamt omfattar vilket medför att det inte prioriteras som viktigt på förvaltningsnivå.
- Företrädare från förvaltningarna har liten insyn i kvaliteten som stadengemensamt genererar och uppföljning som görs är svagt kopplad till det systematiska kvalitetsarbetet.
- Samarbetet i den styrgrupp som har till uppgift att fatta beslut om det stadengemensamma har en passiv roll. Dialoger handlar mer om information än kreativa samtal och det är svårt att komma på djupet i samtalen då strukturen, som förvisso är tydlig i teorin, också blir ett hinder.
- Fokus i Center för skolutvecklings verksamhet bygger inte på förvaltningarna uttalade behov utan har alltmer blivit en avgränsad verksamhet där huvudmännen inte har tillräcklig insyn över innehållet.
- Det är otydligt för huvudmännen och ansvariga i tillhörande förvaltningar hur de stadengemensamma områdena finansieras och det är vanligt att det från förvaltningshåll uttrycks att man inte vet vad man betalar för eller hur fördelning av resurser görs från de olika stadengemensamma områdena. *"Får man pang för pengarna"*
- På frågor om hur det stadengemensamma främjar kreativitet, innovativitet och förbättringar har de flesta som Sweco talat med en mycket vag uppfattning.
- Det saknas till stor del kunskap om hur man tar till vara resultat från uppföljning som görs av det stadengemensamma och hur detta i sin tur bidrar till utveckling. Det typen av samtal saknas i styrgruppen.

Även om det finns mycket som talar för att det stadengemensamma har en relativt marginell inverkan på huvudmännens förutsättningar att styra, leda och ta sitt ansvar inom utbildningskedjan vill Sweco samtidigt i bedömningen vara tydlig med att det inte är kvaliteten i vare sig Vägledningssentrums, Språkcentrums eller Center för skolutvecklings leveranser som är problemet. Dessa förefaller svara väl upp mot behoven enligt styrdokumentet. Uppfattningen är att de leveranser man får på ett generellt plan är av hög kvalitet. Problematiken handlar snarare om att det är en alltför lös koppling mellan behoven hos de samverkande förvaltningarna, organisationen för det stadengemensamma samarbetet och de strukturer som finns och i vissa fall fortfarande är under uppbyggnad inom de fyra förvaltningarna som organisatoriskt ingår i stadengemensamt. Sweco vill i sammanhanget betona att stadengemensamma frågor, inklusive en organisation för det, kan vara relevant, men det behövs en anpassning utifrån behov både i nuläget och i ett framtida läge relaterat den snabba förändring som sker i det omgivande samhället. Här behöver fokus läggas på att anpassa ett gemensamt och samordnat arbete i en agil process som tar hänsyn till såväl stadens som de förvaltningar som är aktuella för ett sådant samarbete om en samordning ska upplevas relevant.

5.7 Rekommendationer och slutsatser

För att komma vidare gör Sweco bedömningen att de samverkande förvaltningarna behöver analysera och även prioritera vilka frågor de ser ett behov av att samverka kring. Det handlar så som Sweco bedömer det om att göra systemet mer hållbart när det finns stora olikheter i förutsättningar.

På ett övergripande plan behövs, utifrån Swecos bedömning, en analys inom de aktuella förvaltningarna av vad man teoretiskt sett ser ett behov av att samverka sig kring. Men det handlar också om att identifiera vilka områden som bedöms som prioriterade för förvaltningarna på kort och lång sikt. Ofta är det ändamålsenligt med en samordning av effektivitetsskäl inom olika områden där man behöver dela på resurser, specialister, kompetens med mera. I andra fall kan det även finnas stordriftsfördelar av att slå ihop resurser eller verksamheter. Likvärdighet kan också, som beskrivits tidigare i rapporten, vara ett skäl för samordning om verksamheter har olika förutsättningar. Likvärdigheten kan dock ibland tillgodoses på andra sätt än genom en organisatorisk samordning. Det kan handla om kvalitetsuppföljningar eller att gemensamma krav formuleras. Vad som är bäst i ett enskilt fall kan bedömas genom att väga fördelar mot nackdelar där fördelar med decentralisering behöver vägas mot fördelar av centralisering och samordning. Tappas målgruppsperspektivet och ändamålsenligheten relaterat behoven bort har centraliseringen antagligen gått snett. Behoven måste komma underifrån och tjänsterna ge det mervärde som förväntas genom samordningen. Detta menar Sweco är grundläggande förutsättningar om organisationen med stadengemensamma områden ska lyckas nå sina syften.

Som beskrivits i rapporten ger samverkan en värdefull grund vid utvecklingsbehov av komplexa frågor oavsett samverkande organisationers storlek. Detta menar Sweco är viktigt att hålla fast vid för att undvika stuprör mellan förvaltningar men även dubbelkommandon. Samverkan inom komplexa frågor kan dock i vissa fall utifrån valt område behöva inrymma fler än som i stadengemensamt fall, utbildningsförvaltningarna. Detta menar Sweco behöver hanteras och fattas beslut om i ett fortsatt utvecklingsarbete i en kontinuerlig process. Här har ansvariga nämnder och förvaltningschefer ett särskilt ansvar med stöd av sina olika verksamheter och kompetenser.

Sweco ställer sig frågande till begreppet "stadensgemensamma" då det tenderar att leda fel och låter som något från en tid med stadsdelsförvaltningar. Ska det vara "stadengemensamt" framåt så handlar det antagligen inte enbart om rena skolfrågor, utan mer om utvecklingsbehov inom områden som berör fler än utbildningsförvaltningarna. Är eleven i fokus kan det vara aktuellt utifrån valt område att även inkludera fritid, kultur, socialtjänst och i vissa fall även stadsbyggnad. Även externa aktörer som polis, barn och ungdomspsykiatri (Bup) och civilsamhället kan vara relevanta att ingå. Sweco gör utifrån detta resonemang bedömningen att om samverkan ska fungera på ett mer optimalt sätt krävs en mer resultatinkriktad och "agil" samverkansarena, som utgår från behov och utmaningar som förvaltningsorganisationen eller politik anser angelägna att lösa tillsammans. Det handlar om att arbeta i samverkan, internt över förvaltningsgränser och med externa parter vid behov. Detta kan ske i projektform med en systematisk process för utvecklingsarbete med berörda aktörer, eller enligt modellen med ett gemensamt nav och noder som är under uppbyggnad. Övrigt internt kvalitetsarbete bör hellre varje förvaltning ansvara för, eventuellt vid behov med metodstöd från en alternativ samordnande funktion. Hur en sådan funktion skulle kunna utformas kräver eftertanke. Swecos bedömning är att det skulle kunna ledas både i stadens regi eller i en regional kontext.

Sammantaget ger Sweco följande rekommendationer inför ett fortsatt utvecklingsarbete och inför beslut om hur stadengemensamma frågor kan hanteras mellan Göteborgs stads utbildningsförvaltningar:

- Inom varje utbildningsförvaltning behöver det göras en noggrann analys av behov där man ser nyttan av att samverka med övriga utbildningsförvaltningar. I detta syfte är det av värde att ansvariga direktörer och medverkande förvaltningar påbörjar en

dialog för att identifiera områden eller gemensamma utmaningar som alla kan relatera till.

- Där beslut fattas om samverkansområden är det viktigt att fastställa övergripande mål och delmål som följs upp i en kontinuerlig process. Här kan upprättande av ett årshjul med tydliga hållpunkter vara ett sätt att driva arbetet framåt och att ge underlag inför nya beslut. I sammanhanget är det viktigt att uppföljning som görs även kopplas till utbildningsförvaltningarnas kvalitetsredovisningar där detta är möjligt och relevant. Även ekonomiska uppföljningar behöver bli mer transparenta än vad som varit fallet inom det stadengemensamma i nuvarande form.
- Genom att de områden som ingått i det stadengemensamma inte är ändamålsenliga i nuvarande form behöver organisationen för stadengemensamma frågor förändras. Detta medför att den styrgrupp som funnits för verksamheten avvecklas. Dock är det viktigt att i samband med detta besluta om en ny form för samverkan t.ex. med den organisation med nav och noder som är under utveckling. En sådan organisering skulle eventuellt kunna användas som utgångspunkt för att hitta ett mer ändamålsenligt sätt att samverka kring gemensamma utmaningar oavsett område. De förslag som lämnats att utse ordförande roterande mellan de olika förvaltningarna vid bredare samverkansområden skulle kunna vara ett sätt att stärka ansvarstagandet.

För de befintliga stadengemensamma områdena ger Sweco följande rekommendationer:

- Resurser inom Center för skolutveckling delas upp mellan förvaltningar för att stärka ett närmare utvecklingsarbete inom respektive förvaltning. Här kan med fördel den modell som är under uppbyggnad med ett fast nav och noder på förvaltningsnivå vara en modell att bygga vidare på. Det behöver säkerställas att det finns en fast kärna för samverkan kring forskning, regional samverkan och samt en nationell och internationell utblick. Eventuellt kan samarbetet med Göteborgsregionen stärkas i detta syfte varför en fördjupad dialog kring detta kan vara en framgångsfaktor i ett fortsatt regionalt samarbete.
- Språkcentrum påbörjar en förflyttning från Utbildningsförvaltningen till Grundskoleförvaltningen för att stärka möjligheter till en närmare samordning och samverkan. Denna rekommendation har sin grund i att merparten av verksamheten bedrivs inom grundskolan. Ett närmande till de skolorna som erbjuder modersmålsundervisning och studiehandledning kan stärka kopplingen till skolornas elevhälsoarbetet och annan stödverksamhet för eleverna. Detta har enligt olika studier varit framgångsrikt sett till elevernas utveckling.
- Vägledningscentrum ligger kvar inom Utbildningsförvaltningen. Åtminstone initialt som en följd av en pågående utredning av organisering av vuxenutbildningen. Sweco ser fördelar med en bredare samverkan kring vägledning som även inkluderar vuxenutbildningen. Men om denna koppling inte blir fallet kan staden överväga att göra motsvarande förflyttning av vägledningscentrum som finns organiserad inom exempelvis Uppsala och Malmö. Viktigt är dock att det finns en samlad vägledning att tillgå för skolor som inte har kapacitet att erbjuda vägledning motsvarande heltidstjänster.

REFERENSER

- [Lag \(2023:393\) om ändring i skollagen \(2010:800\)](#)  Länk till annan webbplats. och Skolverket arbetar med att utforma det nationella professionsprogrammets två bärande delar
- "Strukturer för gemensamt lärande" För att gynna kunskapsutveckling inom och mellan skolformerna. Göteborgs Stad, Center för skolutveckling. (2020)
- Lag (2023:689) om ändring i skollagen (2010:800) finns i [Aktuella regeländringar - Skolverket](#).
- [Aktuella regeländringar - Skolverket](#).
- [För flerspråkighet, kunskapsutveckling och inkludering. Modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål \(regeringen.se\)](#)
- Schmidt. *Att vara mellan språken*. Göteborg, Språkcentrum, 2019.
- <https://www.skolinspektionen.se/beslut-rapporter-statistik/publikationer/kvalitetsgranskning/2010/sprak--och-kunskapsutveckling-for-barn-och-elever-med-annat-modersmal-an-svenska/>
- *Framtidsval- karriärvägledning för individ och samhälle* (SOU 2019:4) s.129.
- "Välja yrke" (SOU 2015:97)
- [Välfungerande studie- och yrkesvägledning viktigt för likvärdighetsuppdraget - Skolverket](#)
- Studie- och yrkesvägledning i grundskolan (Kvalitetsgranskning, Rapport 2013:5)
- Sveriges Riksdag. Studie- och yrkesvägledning i grundskolan och gymnasieskolan - en uppföljning (2017/18:RFR24).
- [I välfärdsproduktionens gränsland. Organisatoriska mellanrum i vård, skola och omsorg](#), Forskningsprogrammet Uppdrag Välfärd som samorganiserar av Entreprenörskapsforum, Fores och Leading Health Care, 2014

Bilaga 1 - intervjuguide

Intervjuperson:

1. Berätta om din roll och arbetsuppgifter kopplat till SGO:s olika ansvarsområden.
2. Hur upplever du på ett övergripande plan nuvarande organisering av SGO samt de tre verksamheterna som SGO omfattar?
3. I vilken omfattning nyttjar din förvaltning/nämnd respektive SGO?
4. Utifrån din förvaltnings/nämnd perspektiv, vilka styrkor respektive svagheter finns i respektive stadengemensamt område? Ge gärna exempel som illustrerar sådant som du anser fungerar bra/mindre bra.
5. Vilka utmaningar respektive möjligheter finns i samverkan mellan berörda förvaltningar kring de stadengemensamma områdena/verksamheterna? Ge gärna exempel som illustrerar.
6. Vilka behov ser du av att förändra verksamheterna inom SGO för att tillgodose din förvaltnings/nämnds behov av stöd? Vad är mest prioriterat?
7. I nuläget är de SGO verksamheterna placerade inom utbildningsförvaltningen. Är det ändamålsenligt med denna placering organisatoriskt sett till de olika områden som SGO omfattar? Var anser du att ansvaret för de tre områdena bör ligga organisatoriskt?
8. Vilka utmaningar respektive möjligheter finns inför en sådan förändring som du föreslår? Vad behöver hanteras?
9. Har du någon uppfattning om hur de stadengemensamma områdenas finansiering?
10. Har sker uppföljning av de stadengemensamma områdena? På vilket sätt tas synpunkter till vara för att förbättra verksamheterna? Hur sker kommunikation digitalt över förvaltningsgränserna? Gemensam plattform? Ge gärna exempel.
11. Hur sker arbete för att främja kreativitet, innovation och ständiga förbättringar inom de stadengemensamma områdena? Hur involveras olika intressenter internt och externt? Vilka utmaningar respektive möjligheter finns för att möjliggöra förbättringar? Ge gärna exempel som illustrerar.
12. Finns det något mer du vill tillägga/skicka med?

Har du förslag på och kontaktuppgifter till andra som du anser bör intervjuas i detta uppdrag?
Har du exempel på någon kommun som skulle kunna vara en förebild för Göteborg när det gäller respektive stadengemensamt område?

