

Nulägesanalys och vägen framåt för projektet ”Skolresultaten i regionen har förbättrats – att leda och styra en komplex organisation”

En sammanfattande rapport med resultat från FoU-projektet
Forskningsbaserad samverkan i Region Örebro län (FRÖ)

Agneta Halvarsson Lundkvist, Gabriel Hällqvist, Ann
Öhman Sandberg, Lena Öijen
2022-03-02



Sammanfattning

Denna rapport är en sammanfattning av slutrapporten från forsknings- och utvecklingsprojektet (FoU) Forskningsbaserad samverkan i Region Örebro län (FRÖ). Projektet genomfördes av forskare från Örebro universitet (ORU) mellan den 1 december 2020 och 31 december 2021. Syftet för den utvecklingsriktade delen av FoU-projektet var att ge stöd till Region Örebro läns (RÖL) projekt Skolresultaten i regionen har förbättrats – att leda och styra en komplex organisation. Den övergripande frågeställningen var: Vad är möjliga orsaker till låg måluppfyllelse i skolan i Örebro län? Studien har genomförts med en interaktiv ansats vilket innebär att FoU-projektets upplägg och forskningsfrågor har diskuterats med projektets styrgrupp. Data består av intervjuer med kommunchefer, samtal med verksamhets- och skolchefer samt dokumentstudier samt sammanställning av statistik. Resultatet presenteras i form av fyra pusselbitar. Tillsammans visar pusselbitarna på möjliga orsaker till länets låga måluppfyllelse. Pusselbit 1 presenterar framgångsfaktorer som enligt litteratur är av stor betydelse för att styra och leda skola mot höga skolresultat. Pusselbit 2 sammanfattar ett urval av lokal, regional och nationell statistik som kan förklara låg måluppfyllelse. Pusselbit 3 sammanfattar lokala förutsättningar för att realisera kommunala styrdokument. Pusselbit 4 sammanfattar förutsättningar för interkommunal och regional samverkan. Avslutningsvis presenterar forskargruppen sex rekommendationer för det fortsatta regionala samarbetet för att höja skolresultaten. Rekommendationerna sammanfattas med akronymen S-K-O-P-E-T som syftar på den engelska termen scope – i betydelsen en arena i vilken någon eller något handlar, verkar, har makt eller kontroll.

- **Strukturera och samordna insatser** på regional, interkommunal och kommunal nivå och illustrera dem i förändringslogiker för olika nivåer. Tydliggör RÖL:s roll vad gäller insatser och samordning i förhållande till frågor som rör skola och förskola.
- **Kontextualisera de insatser** som genomförs på regional och kommunal nivå, i bemärkelsen anpassa dem till kommunernas skilda behov.
- **Omvärldsspana** på liknande sätt som RÖL lät Oxford research göra 2019, men i detta fall en omvärldsanalys med fokus på skolrelaterade frågor.
- **Prioritera vilka tidigare genomförda insatser** som ska implementeras och vilka insatser som ska genomföras för att nå de uppsatta effektmålen i RUS 2022–2030.
- **Evaluera de insatser** som görs. Samordna uppföljningen av Aktivitetsplanen med andra uppföljningar, exempelvis med återrapporteringar av regionala utvecklingsmedel och verksamhetsplaner.
- **Transparens**gör det som är viktigt för samtliga samverkansparter att ha tillgång till.

Inledning	1
FoU-projektets uppdrag	1
Bakgrund	2
Projektet Skolresultaten i regionen	2
Skolrelaterade forsknings- och utvecklingsprojekt i Örebro län	3
Statens styrning av förskola och skola.....	5
Rapportens centrala begrepp	6
Metod	7
Resultat – Möjliga orsaker till länets låga skolresultat	8
Pusselbit 1 – Litteratur om att styra och leda skola mot höga skolresultat....	8
Pusselbit 2 – Nationell och regional statistik med relevans för skolresultat	10
Pusselbit 3 – Förutsättningar för att realisera kommunala styrdokument ...	14
Pusselbit 4 – Förutsättningar för interkommunal och regional samverkan..	17
Diskussion	22
Rekommendationer för fortsatt arbete	24
Strukturera och samordna	24
Kontextualisera	25
Omvärldsspana.....	25
Prioritera	26
Evaluera	26
Transparensgör	27
Författarnas eftertext	27
Referenser.....	28
Bilagor	30

Inledning

Denna rapport är en sammanfattning av den utvecklingsinriktade delen i en fullständig slutrapport från forsknings- och utvecklingsprojektet (FoU) *Forskningsbaserad samverkan i Region Örebro län (FRÖ)*. FoU-projektet, som även hade en forskningsrelaterad del, genomfördes av forskare från Örebro universitet (ORU) inom ramen för Region Örebro läns (RÖL) projekt *Skolresultaten i regionen har förbättrats – att leda och styra en komplex organisation*. FoU-projektet pågick från 1 december 2020 och avslutades 31 december 2021. Syftet för den utvecklingsriktade delen av FoU-projektet var att ge stöd till RÖL-projektet *Skolresultaten i regionen har förbättrats*. Den övergripande frågeställningen var: Vad är möjliga orsaker till låg måluppfyllelse i skolan i Örebro län? Resultat avseende hela FoU-projektets studie presenteras i den fullständiga slutrapporten där även FoU-projektets forskningsrelaterade fråga besvaras. Frågan löd: Hur kan kan samverkan mellan Region Örebro län, kommunerna i regionen och Örebro universitet organiseras för att leda till hållbar forskningsbaserad skolutveckling. Det innebär att delar som bakgrund, metod, teoretisk förankring etcetera i den här rapporten endast beskrivs kortfattat eller inte alls.

Nedan presenteras på vilket sätt FoU-projektet FRÖ har stöttat projektet *Skolresultaten har förbättrats*, sedan ges en bakgrund samt en kort presentation av metod. Därefter presenteras en sammanfattning av resultatet av studiens utvecklingsinriktade del i form av fyra pusselbitar. Som avslutning diskuteras resultatet och därefter ges några rekommendationer för det fortsatta arbetet med att förbättra skolresultaten i Örebro län.

FoU-projektets uppdrag

För att kunna svara på frågan om möjliga orsaker till låg måluppfyllelse i skolan i Örebro län och ge stöd till projektet *Skolresultaten har förbättrats* var FoU-projektets uppdrag att ta fram:

1. En nulägesbild av möjliga orsaker till låg måluppfyllelse i regionen.
2. Underlag för fortsatt gemensamt regionalt skolutvecklingsarbete för att komma till rätta med lokala och regionala utmaningar med att minska skolavbrott och att höja skolresultaten.
3. En förteckning av litteratur och andra kunskapskällor avseende tjänstemannastyrning och politisk styrning och ledning av skola och förskola anpassad för målgruppen skol- och verksamhetschefer.

Bakgrund

Under den här rubriken följer först en presentation av bakgrunden till RÖL-projektet Skolresultaten i regionen har förbättrats och till FoU-projektet FRÖ. Efter det följer en redogörelse för tidigare och pågående projekt i Örebro län som är relevanta i sammanhanget. Därefter följer ett avsnitt om den statliga styrningen av skolan¹ och slutligen en presentation av rapportens centrala begrepp.

Projektet Skolresultaten i regionen

Skolresultaten i regionen har förbättrats är sprunget ur *Samverkansdokument Kunskapslyft för barn och unga* som 2016 upprättades av regionens kommunala skolhuvudmän och RÖL (Handlingsplan för Kunskapslyft för barn och unga, 2015/ Samverkansdokument, v.1 2016).² Dokumentet uppdaterades senare och i den uppdaterade versionen konkretiserades aktiviteter som var tänkta att genomföras under perioden 2016-2022 (*Aktivitetsplan 2016-2022: Bilaga till samverkansdokumentet Kunskapslyft barn och unga*). Aktiviteterna i planen är tänkta att svara mot de behov som regionens skolhuvudmän hade identifierat i *Sakkunnigstödet för Tjänstemannastödet för skola utbildning och kompetensförsörjning*. I samverkansdokumentet anges två syften, ett syfte på operativ nivå och ett syfte på strategisk nivå. (v. 2.0, 2016 s . 4):

- Syftet på operativ nivå är att staka ut riktningen för ett långsiktigt förbättringsarbete, genom samverkan och samhandling som ska bidra till ett ökat kunskapslyft för barn och unga i Örebro län. Mervärdet i samverkan och samhandlingen är att alla elever ska nå skolans mål.
- Syftet på strategisk nivå är att driva och samordna frågor där regional samverkan förstärker kvalitén i länets skolor.

Ansvar och roller för att syftet ska uppnås tydliggörs under en egen rubrik under vilket det framgår att:

¹ Om inte annat anges så omfattar benämningen *skola* både skola och förskola

² Dokumentet upprättades efter en konferens där underlag och utgångspunkter för skolutvecklingen i Örebro län diskuterades av kommunala och regionala politiker i maj 2015 och senare bearbetning av skolchefergruppen. Dokumentet reviderades och en andra version (2016) ersatte handlingsplanen för området Kunskap och utbildning. I dokumentet står att regional samverkan syftar till att på "strategisk nivå driva och samordna frågor där regional samverkan förstärker kvaliteten i länets skolor" (Samverkansdokumentet 2.0, 2016 s. 4). Dokumentet har därefter i samverkan med kommunernas skolchefer och Region Örebro län uppdaterats.²

- Specifika samverkansrådet för skola, utbildning och kompetensförsörjning” har det övergripande ansvaret för den regionala samverkan där politiker från Region Örebro län och lokala kommunpolitiker deltar för ett kunskapslyft för barn och unga i Örebro län.
- Tjänstemannastödet för skola, utbildning och kompetensförsörjning” [...] ansvarar för att samverkansdokumentets syfte ska kunna förverkligas på ett övergripande plan. Det är denna grupp som gemensamt svarar för prioriteringar, förankringar i respektive kommun/huvudman, återkopplingar och uppföljningar vad gäller aktiviteter i Aktivitetsplanen. (Samverkansdokumentet: Kunskapslyft barn och unga, s. 6)

Samverkan ska enligt dokumentet ske genom att följa ”Samverkanstrappan” (s.6). I syfte att realisera samverkansdokumentet tog, tjänstepersoner inom *Område utbildning och arbetsmarknad* vid *Regional utveckling* inom RÖL, efter dialog med regionpolitiker, regiondirektör, kommunchefer och skolchefer, på sig uppdraget att initiera ett förbättringsarbete kring att styra och leda skolan. Målet för förbättringsarbetet var ”att påbörja ett genomgripande och långsiktigt arbete med att öka elevers [skolans] måluppfyllelse i hela länet” (Preliminär projektplan för ”Skolresultaten har förbättrats” 2020, s.3). En gemensam regional helhetsbild skulle skapas som ett underlag för fortsatt regionalt skolutvecklingsarbete. Det operativa arbetet kopplades till *Tjänstemannastöd för skola, utbildning och kompetensförsörjning* som samordnas av enheten för *Utbildning- och arbetsmarknad*. Ett förbättringsarbete startade upp 2020 i form av RÖL-projektet Skolresultaten i regionen har förbättrats och projektet avslutas 2022. Ett led i projektet var att initiera ett samarbete med Örebro universitet kring FoU-projektet FRÖ, som sammanfattas i denna rapport.

Skolrelaterade forsknings- och utvecklingsprojekt i Örebro län

De senaste fem åren har flera skolrelaterade studier genomförts i länet. Följande forsknings- och utvecklingsprojekt pågår eller har genomförts:³

Utvecklingsprojektet *#jagmed* bedrevs i flera kommuner i Örebro län (Muhрман, Nordmark & Nyström, 2018). Projektets mål var att minska avbrotten från gymnasieskolan. Resultatet visar att rutiner och strukturer är en grundförutsättning för att nå uppsatta mål. Organisatorisk samverkan inom och mellan olika nivåer utanför skolan lyfts fram som framgångsfaktor.

Forskningsprojektet *Skolpersonalens rörlighet på arbetsmarknaden i Örebro kommun och län* (Lundmark, Halvarsson Lundkvist & Öhman Sandberg, 2020) undersöker faktorer som påverkar skolpersonalens rörlighet och visar bland annat att arbetsmiljön är kopplad till

³ Utförligare information om projekten finns i Bilaga 3.

rektors ledarskap. Av rapporten framgår att det starkaste skälet till att lärare och förskollärare stannar eller byter arbetsplats är arbetsmiljön, som till stor del påverkas av rektors ledarskap. Vidare visar studien att så kallade ”Utsatta områden” samt ”Landsbygdsområden” har i Örebro län förlorat fler lärare än de får in. Motsatsen gäller ”Centrala områden”, som har ett större inflöde av personal.

Forskningsprojektet *En skola i integration? Lärdomar från Örebro kommuns arbete med styrd skolintegration* (Arneback, Bergh, Jämte & Trumberg, 2021) är en studie av Örebro kommuns omorganisering av Vivallaskolans högstadium som innebar flytt av elever från Vivalla till olika skolor i kommunen i syfte att öka integrationen och måluppfyllelsen. Av rapporten framgår bland annat att lärare i elevernas nya skolor inte var tillräckligt förberedda för att ta emot de nya grupperna och de lyfter fram brist på information, dialog och stöttning som en anledning till detta. Lärare upplevde sig bli lämnade ensamma i att hantera omorganiseringen. På vissa anvisningsskolor pågick även en personalrotation inklusive nya rektorer, vilket bidrog till utmaningar och försvårade omställningen för personal och elevgrupper till den nya miljön. Olika erfarenheter och resultat rapporteras från de fyra anvisningsskolorna.

I rapporten *Nulägesrapport för Örebro läns arbete kring närvaro i skolan* (FNoFF, 2021) presenteras en kartläggning av hur kommunerna i Örebro län arbetar med närvaro och frånvarofrågor. Av rapporten framgår att många kommuner har kommit långt i sitt systematiska arbete och att närvarorutiner är tydliga och efterföljs. Däremot saknar hälften av kommunerna tydliga politiska målsättningar kring frågan om skolnärvaro, vilket kan tyda på ett glapp i styrkedjan där politiken inte är inblandad eller engagerad.

Tillsammans för alla barns bästa (TABB) är ett pågående projekt som syftar till att öka samverkan och ansvarsfördelning mellan skola, socialtjänst och hälso- och sjukvård⁴. Ett långsiktigt syfte för TABB är att arbeta mer effektivt och i högre grad med förebyggande och tidiga insatser för att öka barn och ungas psykiska hälsa.

Regeringens försöksverksamhet med praktisknära forskning (2017-2021), så kallade *ULF-avtal* kommer från och med 2025 att permanentas.⁵ Försöksverksamheten syftar till att utveckla och pröva hållbara samverkansmodeller mellan akademi och skola vad gäller forskning, skolverksamhet och lärarutbildning. Inom ramen för Örebro universitets försöksverksamhet med praktisknära forskning har mer än ett tjugotal FoU-projekt genomförts. 9 av länets 12 kommuner har samverkat med universitet. Verksamheten kommer fortsatt att

⁴ <https://utveckling.regionorebrolan.se/sv/utbildning-och-kompetensforsorjning/tillsamman-for-alla-barns-basta/>

⁵ <https://www.ulfavtal.se>

bedrivs inom ramen för samverkansplattformen Örebro ULF som håller på att byggas upp.⁶

Statens styrning av förskola och skola

Av Samverkansdokumentet (v 2, 2016) framgår att det på regional nivå finns en ambition att höja skolresultaten. Samtidigt finns en statlig styrning av skolan som regionalt initierade aktiviteter behöver förhålla sig till. Den statliga styrningen av skola och förskola sker framförallt genom lagar, men också genom att initiera och finansiera olika typer av kompetensutvecklingsinsatser och försöksverksamheter. Skolverksamhet styrs ytterst av staten som utövar en dubbel styrning av skola och förskola. Staten anger i skollagen vilken funktion som ska ansvara för vad i det svenska skolväsendet, det vill säga vad huvudman, rektor och lärare ansvarar för. Den dubbla styrningen sker genom att:

- kommunen, som huvudman, har ett statligt uppdrag att ge skolor och förskolor förutsättningar att bedriva verksamheten så att de nationella målen kan uppnås.
- rektorer och lärare har ett uppdrag direkt från staten, som alltså går förbi huvudmannen, att utforma en lokal verksamhet som innebär att eleverna får förutsättningar att uppnå de mål som är framskridna i läroplaner och kursplaner. Ingen annan än en legitimerad lärare kan ansvara för undervisningen.

Den dubbla styrningen medför att staten styr rektors och lärares undervisning direkt via läroplaner och andra styrdokument. En uppgift för skolhuvudmannen är att följa upp och kontrollera efterlevnaden av statens mål och krav i sin verksamhet och ge förutsättningar för att genomföra det statliga uppdraget. Den uppföljningen ligger sedan till grund för skolhuvudmannens finansiering och planering. Den dubbla styrningen av skolan innebär också att staten inte bara ger direkta styruppdrag till huvudmän, utan även till enskilda tjänstepersoner inom en huvudmannorganisation. Skolchefens betydelse, som en länk i styrkedjan, stärktes 2018 då det infördes ett krav att varje huvudman skulle ha minst en skolchef⁷. En skolchef ska säkerställa att huvudmannens verksamhet följer de bestämmelser som reglerar barnomsorg och utbildningsväsendet. En huvudman kan fördela ansvaret på flera personer.

De uppdrag och det ansvar staten, genom skollag och läroplaner, ger till förskola och skola ligger alltså på lärare och rektor. Den dubbla styrningen av skolan kan därför utgöra en utmaning för huvudmannen och för förvaltnings-/skolchefen. Huvudmannen (i bemärkelsen ytterst Kommunfullmäktige) och huvudmannens företrädare behöver därmed kunna hantera

⁶ <https://www.oru.se/strategiska-satsningar/framtidens-lararutbildning/nya-flut-sidor/orebro-ulf/>

⁷ <https://www.skolverket.se/skolutveckling/kurser-och-utbildningar/introduktion-till-styrning-av-skolan>

ett system som innebär att personal som man ansvarar för och har anställt, också har direkta uppdrag från staten.

Rapportens centrala begrepp

Här nedan förtydligas rapportens centrala begrepp. Flera av begreppen ingår i den teoretiska ram som beskrivs i den fullständiga FoU-rapporten.

Skolresultat och måluppfyllelse

Skolresultat avser i den här rapporten skolans alla mål. I en publikation från Skolverket (2009) definieras skolresultat såhär:

[...] elevernas kunskaper och värderingar i relation till grundskolans uppdrag i sin helhet – såväl kunskapsmål som demokratimål. Dessa mål formuleras i läroplan och kursplaner och kommer även till uttryck i ramverken för de internationella studierna. I resultat ingår också andra aspekter som är relevanta; elevernas attityder till skolan, intresse för skolan, deras självkänsla samt upplevda fysiska och psykiska hälsa (Skolverket 2009, s. 8)

Elevers kunskapsresultat är bara ett av alla de mål som skolan ska uppnå, men måluppfyllelse används i många sammanhang som synonymt med kunskapsresultat. I den här rapporten används måluppfyllelse företrädesvis i betydelsen kunskapsresultat.

Regional- interkommunal- och kommunal nivå

Med regional samverkan avses samverkan som är kopplad till den regionala utvecklingsstrategin (RUS)⁸ och som koordineras av RÖL. Med interkommunal samverkan avses samverkan mellan kommuner i länet som inte koordineras av RÖL eller tar sin utgångspunkt i RUS.

Förändringslogik

Förändringslogik är ett teoretiskt-analytiskt verktyg som används för att illustrera hur mål, effekter och aktiviteter är sammanlänkade med varandra. En förändringslogik utgör alltså en rekonstruktion av hur en önskad effekt av en specifik insats är tänkt att uppnås. I rapporten används förändringslogik som ett verktyg för att synliggöra den förändringslogik som RUS:en och Aktivitetsplanen vilar på.

⁸ Interkommunal samverkan förekommer också i de olika länsdelarna men det är främst i sammanhang som koordineras av RÖL eller av RÖL utsedd part som företrädare för alla kommuner träffas.

Metod

Studien har genomförts med en interaktiv ansats vilket innebär att FoU-projektets upplägg och forskningsfrågor har diskuterats med projektets styrgrupp⁹ och under workshopar. I studien har flera olika metoder för datainsamling använts. Tabell 1 sammanfattar den datainsamling som har genomförts.

Tabell 1. Översikt över datainsamling.

Typ av datainsamling	
Samlande av sekundärdata	Statistik
Dokumentstudier	Politiskt beslutade kommunala och regionala dokument
Gruppsamtal typ 1	Anteckningar från samtal mellan verksamhets- och skolchefer
Seminstrukturerade intervjuer	Intervjuer med kommunchefer, och regionföreträdare
Gruppsamtal typ 2	Anteckningar från kommun- och skolchefers samt politikernas samtal i grupp

Data som har samlats in redovisas i tabell 1. Förutom det som redovisas i tabellen har även en litteraturstudie genomförts. I denna rapport presenteras litteraturstudien som resultat.

Data har analyserats på olika sätt och i två steg. I ett första steg analyserades intervjuer och anteckningar från gruppsamtal i en så kallad tematisk analys. I ett andra steg fördes resultatet av den tematiska analysen, resultatet av statistiken och dokumentstudierna samman. Detta förfarande resulterade i tre ”pusselbitar” (2, 3 4). Pusselbitarna visar på möjliga bidragande orsaker till låg måluppfyllelse i regionens skolor. Pusselbit ett (1) består av tidigare forskningsresultat som också visar på möjliga orsaker. De fyra pusselbitarna sammanfattas i resultatavsnittet. En utförligare redogörelse för analysprocessen och de teorier och begrepp som guidade forskarna i analysarbetet presenteras i den fullständiga FoU-rapporten.

⁹ Styrgruppen bestod av två av länet skolchefer, en kommunchef samt tre tjänstepersoner från RÖL.

Resultat – Möjliga orsaker till länets låga skolresultat

Här följer en sammanfattning av studiens resultat i form av fyra ”pusselbitar”. Pusselbit 1 består av en litteraturöversikt med fokus på styrning och ledning mot höga skolresultat. Pusselbit 2 redogör för nationell och regional statistik. Pusselbit 3 presenterar skillnader mellan kommunala styrdokument och lyfter fram vilka förutsättningar som finns för att styra och leda skolan mot förbättrade skolresultat. Pusselbit 4 presenterar förutsättningar för kommunal och regional samverkan.

Pusselbitarna utgör tillsammans ett underlag för att svara på frågan: Vilka är de möjliga orsakerna till låg måluppfyllelse i skolan i Örebro län?

Pusselbit 1 – Litteratur om att styra och leda skola mot höga skolresultat

Under den här rubriken presenteras en litteraturöversikt med fokus på styrning och ledning mot höga skolresultat. Litteraturen som ligger till grund för översikten visar att styrningen av svensk skola till viss del fungerar väl men att svensk skola kännetecknas av systemsvagheter. Ett återkommande tema i litteraturen är att det finns svagheter i skolhuvudmännens styrning och ledning. En otydlig ansvarsfördelning mellan huvudman och rektor försvårar möjligheterna att bedriva ett långsiktigt kvalitetsarbete (Jarl, Blossing, & Andersson, 2017; OECD, 2015; Skolinspektionen, 2015, 2020b; Statskontoret, 2020). Ofta finns oklarheter kring:

- styrning och ansvarsfördelning mellan politikerna och rektors ansvar och befogenheter.
- strukturer för att diskutera kvalitativa frågor samt system för kollegialt lärande var beslut ska fattas och hur de ska följas upp och kontrolleras.

Skolchefen utgör en viktig länk mellan skola och politik genom att leverera underlag för beslut som skapar förutsättningar för framtida satsningar (Högstadius, 2014; Nihlfors & Johansson, 2013; Norqvist & Ärlestig, 2020; Skolinspektionen, 2020a; SOU 2015:22).

Skolchefen innehar en viktig roll i att skapa:

- Kännedom om den lokala kontexten och dess förutsättningar.
- Dialog och tillit.
- Samsyn kring beslut och instruktioner med berörda parter.
- Tydliggöra ansvarsfördelning för återrapportering.
- Utgöra en länk mellan politik och verksamhet.

Flera forskare betonar betydelsen av en öppen dialog mellan rektor och skolchef (Henriksen & Paulsen, 2021; Leon, 2008; Leithwood & Azah, 2017; Spanneut & Ford, 2008; Waters &

Marzano, 2006). Genom dialog kan skolchefen följa upp rektors arbete i relation till den lokala skolans behov. Jonas Höög (2014) har visat att kommuner som presterar över det förväntade värdet för skolresultat ofta har en tydlig ledningsstruktur. I de underpresterande kommunerna skattar rektorerna sin självständighet lägre jämfört med andra kommuner, vilket kan tolkas som att det finns en lägre tillit till rektor i de kommuner som underpresterar. Samtidigt tycks rektors tillit till den överordnande skolorganisationens kompetens vara lägre i dessa kommuner (Höög, 2014). En öppen dialog mellan nivåer som präglas av tillit tycks alltså vara en framgångsfaktor för att styra och leda skolan mot hög måluppfyllelse.

Enligt Skolkommissionens rapport är följande systemsvagheter de mest framträdande i svensk skola (SOU 2017:35. s.14):

- Sviktande kapacitet och ansvarstagande hos många skolhuvudmän.
- För svag kompensatorisk resursfördelning.
- Otillräcklig kompetensförsörjning till lärar- och skolledaryrkena och bristande förutsättningar för professionsutveckling.
- Brister i resultatinformation som försvårar kvalitetsarbetet.
- Skolsegregation som leder till kvalitetsskillnader mellan skolor.
- Problem i lärandemiljön.
- Splittrad och över tid oenig nationell styrning av skola.

Skolkommissionen (SOU 2017:35) lyfter i sin rapport fram betydelsen av att de insatser som görs är förankrade i lokala behov. Dialog och samspel mellan rektor och huvudman ses i rapporten som en central framgångsfaktor. Huvudman och rektor har ansvar för att skapa och upprätthålla stödjande strukturer, fungerande rutiner och goda arbetsvillkor som möjliggör för lärare att arbeta med sina kärnuppgifter.

Flera av de systemsvagheter som lyfts fram i Skolkommissionens rapport synliggörs även i de lokala studierna kopplade till Örebro län som presenterades på sidorna 3 till 5 i denna rapport. Ett exempel är att kompetensförsörjningen kan bli otillräcklig som en konsekvens av personalrotation. Det gäller speciellt i landsbygdskommuner och i så kallade "utsatta" områden, vilket kan bli en utmaning i genomförandet av skolornas systematiska kvalitetsarbete (Lundmark, Halvarsson Lundkvist & Öhman Sandberg, 2020). Personalrotation kan också utmana personal och ledning när de ställs inför strukturella förändringar. I samband med omorganiseringen av Vivallaskolan fick vissa av anvisningsskolorna en högre personalrotation än de haft tidigare (Arneback, Bergh, Jämte & Trumberg, 2021). Personalen på skolorna beskriver att det var en bidragande faktor till att omorganiseringen upplevdes som utmanande. En utmaning var exempelvis hur de skulle

integrera de nya eleverna socialt och pedagogiskt i sina verksamheter. Bristande kompetensförsörjning kan på sikt medföra en nedåtgående spiral gällande elever måluppfyllelse (Lundmark m.fl., 2020).

Slutsatser för pusselbit 1

Sammantaget visar litteraturöversikten att styra och leda mot höga skolresultat är komplext och involverar flera nivåer där politiker, skolchef och rektorer behöver samspela och där ansvarsfördelningen behöver vara tydlig. En framgångsfaktor är att det finns en tydlig ledningsstruktur där kommunikationen mellan nivåer präglas av tillit och utrymme för lärande. Skolchefen har en viktig roll i att kommunicera med politiker, skapa strukturer och förutsättningar för skolverksamheter att genomföra sitt uppdrag. Detta kan vara särskilt betydande i miljöer där rektorer och lärare ofta roterar och byter arbetsplats. Att leda och styra skolan mot hög måluppfyllelse är dock en komplex uppgift och det kan finnas flera olika förklaringsfaktorer bakom låg måluppfyllelse. Det är inte möjligt att utifrån litteraturöversikten peka på enstaka direkta orsaker till låg måluppfyllelse då de lokala förutsättningarna i en kommun eller på en enskild skola har stor betydelse. Det är istället rimligt att anta att låga skolresultat till viss del kan förklaras av brister eller avsaknad av framgångsfaktorer.

Pusselbit 2 – Nationell och regional statistik med relevans för skolresultat

I detta avsnitt redovisas ett urval av den statistik som presenteras i den fullständiga FoU-rapporten och som kan utgöra möjliga orsaker till låga skolresultat.¹⁰

Grundläggande gymnasiebehörighet (Tabell 1–3 i Bilaga 2)

- Örebro Län har över tid haft en låg andel elever med gymnasiebehörighet i jämförelse med riket. Mellan 2014 och 2021 placeras regionen på plats 20 eller 21 (av 21) under sex av åtta läsår. Andelen gymnasiebehöriga elever har ökat de senaste två åren, men Örebro län ligger kvar på plats 21.
- Mellan de tolv kommunerna i Örebro län finns stora skillnader. Respektive kommuns medelvärde under mätperioden 2014–2021 är mellan 72% och 87%. Under

¹⁰ Pusselbitens statistik är hämtad från databaserna Kolada (RKA) och Siris (Skolverket), och samlades in främst i juni 2021 med kompletteringar i september 2021. För mer detaljer och mer statistik, se FoU-projektet fullständiga forskningsrapport. Statistiken avser främst kommunala skolor då statistik från enskilda huvudmän vid upptagningstillfällena ej var offentligt, och/eller har för få elever vid respektive kategori för att få publicera.

mätperioden befinner sig dock flertalet kommuner i länet under rikssnittet och bland de lägre i riket.

Vårdnadshavares utbildningsnivå (Tabell 11–12 i Bilaga 2)

- Inom länet skiljer sig kommunerna i hög grad åt vad gäller vårdnadshavares utbildningsnivå. Här finns en tydlig skillnad mellan stad och landsbygd, samt mellan större och mindre kommuner.
- Majoriteten av kommunerna i länet har lägre andel elever vars vårdnadshavare har eftergymnasial utbildning i jämförelse med riket, och sju av tolv kommuner tillhör de senaste åren den lägsta fjärdedelen i riket.

Nyinvandrade elever¹¹ (Tabell 13–14 i Bilaga 2)

- Nio av länets tolv kommuner har en högre andel nyinvandrade elever jämfört med riket. Hällefors, Laxå och Ljusnarsberg hade under perioden 2014-2021 20% till 30% nyinvandrade elever. Dock syns en nedgång i både länet och riket de senaste åren.
- Inom länet finns stora skillnader där framför allt Lekeberg, och i viss mån Kumla, har en låg andel nyinvandrade elever jämfört med riket. Mindre kommuner har generellt en högre andel nyinvandrade elever under denna mätperiod, detta gäller såväl riket som Örebro län.

Personal och kostnader (Tabell 4–8 i Bilaga 2)

- Örebro län har över tid haft relativt låga kostnader per elev i jämförelse med riket, även om åren 2017 och 2018 innebar en större ökning än den genomsnittliga i riket.
- Nettokostnadsavvikelsen visar att sex av tolv kommuner i länet lägger mer resurser på skolan än förväntat i jämförelse med dess referenskostnad. De senaste två åren har dock fler kommuner närmast sig sin förväntade kostnadsnivå.
- Andel behöriga lärare¹²: Inom Örebro län finns stora skillnader, framför allt mellan större och mindre kommuner, samt mellan stad och landsbygd. Här varierar andelen mellan 54 % och 80 %.

Invånare 0–19 år i ekonomiskt utsatta hushåll (Tabell 9–10 i Bilaga 2)

- I Örebro län ligger barnfattigdomen generellt på en högre nivå än rikssnittet. Fem av

¹¹ Med "nyinvandrad" avses elever med kortare än 4 års vistelsetid i Sverige.

¹² Med behörig lärare avses lärare (motsvarande antal heltidstjänster) med lärarlegitimation och behörighet i minst ett ämne i grundskola.

tolv kommuner ligger under mätperioden inom den högsta fjärdedelen i riket, och endast en kommun ligger inom den lägsta fjärdedelen.¹³

Örebro län i jämförelse med liknande län.¹⁴ (Tabell 1–14 i Bilaga 2)

- Jämfört med liknande län har Örebro län över tid:
 - Lägst andel elever med grundläggande gymnasiebehörighet.
 - Lägst andel vårdnadshavare med eftergymnasial utbildning (ovägt medel).
 - Högst andel nyinvandrade elever (tillsammans med Västmanland) (ovägt medel).
 - Näst högst andel behöriga lärare.
 - Näst högst andel invånare i åldern 0–19 i ekonomiskt utsatt hushåll. Under mätperioden har dock Örebro län en svagt uppåtgående trend medan de andra länen ligger relativt stilla (ovägt medel).
 - Obs! Skillnaderna är relativt små. Det handlar generellt om 0–3 procentenheter.

Samvariation av variabler

Vid en sammanvägning av flera variabler kan det bli möjligt att fånga hur olika variabler kan samvariera. I tabell 15 presenteras medelvärden i länets kommuner för fyra samvarierande variabler under åren 2014–2020. Variablerna är: andelen elever med grundläggande gymnasiebehörighet, andelen behöriga lärare, andelen vårdnadshavare med hög utbildningsnivå, andelen nyanlända elever samt andel invånare 0–19 som lever i ekonomiskt utsatt hushåll i länets kommuner. I tabellen är kommunerna sorterade efter fallande medelvärde gällande gymnasiebehörighet där den kommun med högst medelvärde är placerad överst. Mörkblå fyllning anger de fyra högsta medelvärden, ljusblå fyllning anger de fyra lägsta medelvärdena¹⁵.

¹³ Gruppen är 0–19, dvs 0–6 samt 16–19 som inte går på grundskolan.

¹⁴ Liknande län i denna rapport är: Dalarna, Södemanland, Värmland och Västmanland.

¹⁵ När medelvärden från en längre tidsperiod förs samman ges en mer robust bild av en kommuns värden. I tabell 15 presenteras medelvärdet i procent under åren 2014 till 2020 i Örebro läns kommuner vad gäller gymnasiebehörighet, andelen behöriga lärare, vårdnadshavarnas utbildningsnivå samt andelen nyinvandrade.

Tabell 2. Medelvärden för fem variabler, Andel (%) 2014–2020 i Örebro läns kommuner.

Medelvärden 2014-2020 (andel %)						
Andel		Gymnasiebehörighet	Behöriga lärare	Vårdnadshavare m. eftergymnasial utb.	Nyinvandrade	Inv. 0-19 i ekonomiskt utsatta hushåll
	Lekeberg	87,7	66,0	50,9	3,3	4,4
	Nora	85,4	80,2	47,7	9,1	10,7
	Askersund	82,2	70,2	39,7	6,0	6,6
	Kumla	81,4	73,5	48,4	4,8	7,2
	Degerfors	81,2	70,9	36,9	8,8	13,3
	Hallsberg	79,7	63,8	40,1	9,8	7,3
	Örebro	78,9	72,8	56,3	6,5	11,3
	Hällefors	78,2	56,8	32,4	21,5	18,9
	Ljusnarsberg	77,3	53,7	33,9	23,0	14,3
	Karlskoga	75,8	73,0	47,1	9,1	13,6
	Lindesberg	73,7	68,8	39,7	13,2	14,1
	Laxå	71,2	63,9	35,0	19,6	9,2
	Riket	83,6	72,0	56,3	7,2	9,3
	Örebro Län	78,5	70,6	-	-	-

Av tabell 2 framgår att det finns en tydlig samvariation mellan grundläggande gymnasiebehörighet och vårdnadshavares utbildningsbakgrund och andelen nyanlända elever. Siffrorna i den tredje och fjärde kolumnen visar att kommuner med hög andel elever med vårdnadshavare med eftergymnasial utbildning har en hög andel elever med gymnasiebehörighet, och att kommuner med hög andel nyinvandrade har lägre andel elever med gymnasiebehörighet. Det vill säga att det finns en positiv samvariation mellan gymnasiebehörighet och andelen vårdnadshavare med eftergymnasial utbildning och en negativ samvariation när det gäller andelen nyanlända elever. Dessa tenderar även att sammanfalla med varandra. Samvariationen mellan gymnasiebehörighet och andelen behöriga lärare är däremot inte lika tydlig. I den femte kolumnen synliggörs även hur ekonomiskt utsatthet kan ha en samvariation med andel behöriga till gymnasiet där kommuner med lägre andel invånare 0–19 i ekonomiskt utsatt hushåll generellt har högre andel behöriga till gymnasiet.

Som jämförelse kan nämnas att Danderyd, Lidingö, Vellinge, Nykvarn och Lomma är de kommuner i riket som över tid har högst andel elever med grundläggande gymnasiebehörighet. Dessa kommuner har över tid också en hög andel vårdnadshavare med eftergymnasial utbildning, låg andel nyinvandrade samt liten andel barn i fattigdom. Samvariationen av variabler när det gäller dessa högrepresterande kommuner är stor. Noterbart är att variabler inte alltid samvarierar. Det finns kommuner med låg andel vårdnadshavare med eftergymnasial utbildning och hög andel nyinvandrade och barn i fattigdom kan ligga högt i rankingen. I detta sammanhang utgör Filipstads kommun ett intressant exempel. Filipstad har, över tid, den lägsta andelen vårdnadshavare med eftergymnasial utbildning, en hög andel nyinvandrade, näst högst andel barn i fattigdom. Samtidigt placerar sig Filipstad på plats 38 av 290 när det gäller grundläggande behörighet till gymnasiet (Se tabell 16, medelvärden, i bilaga 2).

Slutsatser utifrån pusselbit 2

En slutsats som kan dras utifrån den redovisade statistiken är att Örebro läns, relativt sett, låga måluppfyllelse, till viss del kan förklaras av de socioekonomiska och demografiska förutsättningar som finns länet. Flertalet kommuner i länet har generellt en lägre andel elever, än det genomsnittliga värdet för riket, gällande vårdnadshavare utan eftergymnasial utbildning, men även en högre andel nyinvandrade elever samt en högre andel barn som lever i ekonomiskt utsatt hushåll. Statistiken indikerar att andelen nyinvandrade är på väg nedåt efter topparna under åren 2017–2018. Andel invånare 0–19 i ekonomisk utsatthet är dock fortsatt hög och ligger på en stabil nivå. Även andelen elever med vårdnadshavare som har eftergymnasial utbildning ligger relativt stabilt över tid. Vårdnadshavares utbildningsnivå och ett ekonomiskt utsatt hushåll är faktorer som den enskilda eleven inte kan påverka. Samtidigt är det värt att notera att länet som helhet i relation till riket har en hög andel behöriga lärare, men att samvariationen för den variabeln i högre grad samvarierar med vårdnadshavares utbildningsbakgrund än med grundläggande gymnasiebehörighet.

Statistiken ger en historisk bild och kan aldrig fånga det exakta nuläget och det är heller inte möjligt att utläsa exakt under vilka förutsättningar resultatet i olika kommuner eller regioner har uppkommit. Det är således inte möjligt att enbart luta sig mot statistik för att finna orsaker till låg måluppfyllelse. Men det är rimligt att anta att de socioekonomiska faktorerna har betydelse för att Örebro län uppvisar sämre resultat i jämförelse med andra län.

Pusselbit 3 – Förutsättningar för att realisera kommunala styrdokument

Under den här rubriken presenteras först resultatet av analysen av skillnader och likheter i de politiskt beslutade kommunala styrdokument med relevans för skolan. Därefter följer ett avsnitt om vilka förutsättningar kommunchefer och skolchefer uppfattar att de har att realisera målen i styrdokumentet. Avsnittet bygger på analys av politiskt beslutade styrdokument, intervjuer med kommunchefer och gruppsamtal med skolchefer.

Politiskt beslutade kommunala styrdokument

Analysen av politiskt beslutade styrdokument visar att en likhet är att alla kommuner i länet utövar målstyrning mot övergripande mål som har beslutats av kommunfullmäktige. Kommunfullmäktiges mål bryts i de flesta kommuner ner på nämndnivå. I de fall som mål- och budgetplanerna uttrycker finansiella mål, så bryts de, till skillnad från andra mål, sällan ner på nämndnivå. De ekonomiska målen och resultaten i styrdokumentet kan förstås som att de utgör den ram inom vilka övriga mål ska nås eller strävas mot. På så sätt arbetar kommunerna förhållandevis lika. En annan likhet är hur kommunernas visioner uttrycks i dokumentet. Gemensamt för visionerna är att de formulerar bilden av den egna kommunen som en plats där människor vill bo på, vara och arbeta i. Exempel på återkommande signalord i visionerna är: attraktivitet, hållbarhet, trygghet, liksom mod, innovation och klokhet.

Det som skiljer är *hur* visionen bryts ner till mål och kvantitativa måttetal i de kommunala styrdokumenterna. Nedan ges några konkreta exempel på skillnader som framträder mellan de kommunpolitiskt beslutade styrdokumenterna:

- En del uttrycker att finansiella mål (ex. budget i balans eller likviditetsmål) är överordnade andra mål, andra nämner inte det.
- En del anger tydligt kommunens styrmodell, andra inte.
- En del anger redan i övergripande målområde skola, barn, lärande eller liknande, medan andra inte.
- En del anger i sina planer måttetal på kommunfullmäktigenivån, andra inte. Med det inbegrips även skillnader i indikatorernas utformning och var exempelvis information/statistik hämtas.
- En del hänvisar till andra styrdokument som styr skola i stor utsträckning (ex. skollag, läroplaner, barnkonvention etc.), andra inte.
- En del hänvisar till globala, nationella och regionala mål (Agenda 30 eller RÖLs mål). Detta är dock mer undantag än regel.
- En del har analyser med i sina planer. Dessa analyser har varierande djup.

Följande tre huvudsakliga kategorier för hur visionen bryts ner kan urskiljas:

1. Visionen bryts ner i ett antal strategiska områden med tillhörande strategiska mål. Nämnder bryter sedan ner något, några eller alla av kommunfullmäktiges (KF:s) områden och mål till egna nämndmål med tillhörande kvantitativa mått.
2. Visionen bryts ner i olika KF-områden, där utbildning ingår som en del, exempelvis benämnd som kärnverksamhet. Utbildning har då egna KF-mål som anger vad som ska öka alternativt genomföras. Utbildningsrelaterade KF-mål bryts ner ytterligare i form av egna mål med tillhörande kvantitativa mått i nämnd eller utskott.
3. Visionen bryts ner i flera KF-områden som har ett antal kvantitativa mått kopplade till sig. Dessa mått åskådliggör totalresultat utifrån olika områden, det vill säga inte för specifika verksamheter. Nämnd eller utskott anger egna mål och mått utifrån något eller några angivna KF-områden.

Analysen av styrdokumenterna visar att det, utöver visionen även finns tvärgående perspektiv och värdeord på KF-nivå. KF kan rikta utredningsuppdrag, åtaganden, aktivitetsplaner som nästa nivå ska ta sig an. I dokumenterna förekommer regleringar om att mål ska vara mätbara, hur många mål eller mått som ska formuleras och så vidare. I kommunernas dokument

varierar det vilka politiska krav som ställs på vad det kommunala målarbetet på olika nivåer ska fokusera och uppnå för resultat, samt hur det förväntas att genomföras respektive återföras.

Noterbart är att samma termer eller liknande formuleringar kan användas i kommunerna på olika sätt, ges olika betydelse och sammanhang i en kommuns styrmodell. Ett exempel är målformuleringar kopplat till tematiken attraktivitet.

Förutsättningar för att realisera målen i kommunala stydokument

Den tredje pusselbitens andra del behandlar de förutsättningar för att realisera målen som kommunchefers och skolchefers uppfattar att de har. Studien visar att, de som har intervjuats och deltagit i samtal, uppfattar att försvårande förutsättningar för att leda och styra mot hög måluppfyllelse är:

Spänningar mellan statlig styrning och kommunala mål. Den statliga styrningen medför ofta tvära kast för kommunerna när olika typer av statliga skolutvecklingssatsningar initieras med kort varsel. Ibland passar de in i kommunala strategier eller planer, ibland inte. Detta påverkar speciellt de små kommunerna men även de lite större, även i budgetarbetet i en del kommuner då det statliga stödet räknas in i anslag – oavsett om det är lämpligt att nyttja det, sett ur verksamhetens behov, eller inte.

Spänningar mellan skolchef och rektor som effekt av direkt statlig styrning. Statliga styrningen ger rektorer mandat att styra sin(a) enheter(er) och som ur ett skolchefsperspektiv kan upplevas försvåra skolchefens möjlighet att leda och styra skolan. Några skolchefer menar att de som kommunala företrädare inte har rätt att peka med hela handen på vad rektor ska göra och att det därför var viktigt att bygga ett gott samarbete i dialog med rektorer. Den statliga styrningen lyfts främst av skolcheferna som en försvårande faktor i de fall de upplever att motparten inte har insikt om den statliga styrningen, när de kommunala målen och budgeten diskuteras .

Toppstyrda processer: Kommunernas processer för att ta fram mål och nämndsmål är mer eller mindre topp-styrda, med mer eller mindre specifika indikatorer, som sätts på olika kommunala nivåer. Medan det i några kommuner fungerar relativt smärtfritt i både diskussioner med politiker och mellan chefer på olika hierarkiska nivåer, lyfter andra fram problem i form av topp-styrning eller avsaknad av dialog vid framtagning av mål (övergripande kommunala och på förvaltningsnivå). Allt för toppstyrda processer vid framtagande av mål eller brist på dialog mellan politiker och tjänstepersoner ses av studiens deltagare som en försvårande faktor för de som har att utveckla skolan.

Brist på stöd och tid att göra analyser inför skolutvecklingsinsatser eller projekt lyfts som något som försvårar ledning och styrning av skolutveckling. Speciellt i de mindre kommunerna saknas administrativt stöd för analysarbetet. Några skolchefer upplever att en redan pressad

arbetsituation försvåras av allt för täta uppföljningar.

Brist på kompetent personal: Meriterade lärare med god kunskap om undervisning saknas men även legitimerade lärare i allmänhet. I viss mån saknades även meriterade rektorer.

Bristande systematiskt kvalitetsarbete (SKA) har historiskt varit ett problem och i några kommuner är det fortsatt ett problem. Flera kommuner i länet har ett pågående arbete med att förbättra SKA-arbetet, men pandemin har försinkat det arbetet.

Bristande inomkommunal samverkan. Inomkommunal samverkan sker både horisontellt, mellan olika förvaltningar (motsvarande) och dess chefer och vertikalt, mellan olika hierarkiska nivåer. Den horisontella samverkan beskrivs genomgående som svår och som beroende av förvaltningschefernas vilja att samverka. Ledningsgruppsmöten är främst möten kring driftsfrågor och det är sällan tid för rena utvecklingsfrågor finns där förvaltningscheferna kan samtala om de gemensamma utmaningarna. Det finns även en viss frågeträngsel. I några kommuner finns en tendens att framhäva den egna förvaltningens frågor. Skolfrågor uppmärksammas mer sällan än andra områden, undantaget ”hårda” skolfrågor som exempelvis lokaler eller nybyggnation. I politiken råder liknande situation för kommunfullmäktige. Skolfrågorna uppmärksammas inte lika mycket som näringslivsfrågor och teknisk utveckling. Undantaget är när skolans budget diskuteras.

Slutsatser utifrån pusselbit 3

En slutsats från pusselbit 3 är att, trots att det råder relativt hög samstämmighet bland studiens deltagare om de punkter som sammanfattats, så ser kontextuella och andra förutsättningar för att leda och styra skolan olika ut i länets kommuner. Dessutom får den statliga styrningen skilda konsekvenser för kommunerna. Det är rimligt att anta att regionalt genomförda, pågående och framtida insatser och aktiviteter tas emot på olika sätt eller ger olika utfall beroende den lokala kontexten i länets kommuner.

Pusselbit 4 – Förutsättningar för interkommunal och regional samverkan

Den fjärde pusselbiten behandlar regional och interkommunal samverkan. Avsnittet består av två delar. Först presenteras resultatet av intervjuer med kommunchefer som har fokuserat dels samverkan mellan kommuner och dels samverkan på regional nivå koordinerad av tjänstepersoner vid RÖL. Även den inomkommunala samverkan mellan förvaltningar eller hierarkiska nivåer har berörts under intervjuerna. Därefter presenteras en rekonstruktion av Aktivitetsplanen illustrerad i form av en förändringslogik. Förändringslogiken är baserad på uppföljningen av RUS (2022) och Samverkansdokumentet v 2 (2016) med tillhörande Aktivitetsplan.

Regional samverkan

Resultatet av intervjuerna visar att det finns en hel del utmaningar för samverkan mellan RÖL och länets kommuner, men resultatet visar också att de flesta kommunala tjänstepersoner ser den regionala samverkan som värdefull. De flesta av studiens deltagare är eniga om att samverkan behöver växlas upp för att lösa morgondagens utmaningar, också för skolan. Några av de intervjuade ifrågasätter emellertid om det är RÖLs roll att leda och styra interkommunal samverkan.

Följande punkter sammanfattar de synpunkter som kom fram under intervjuer och i samtal:

- Det finns en samverkansmodell som för de medverkande från kommunerna framstår som svår att förstå sig på – det är för vissa oklart vem som deltar i vad och varför.
- Den nuvarande samverkansmodellen uttrycks som byråkratisk och långsam och kan upplevas som toppstyrd.
- Kommunala tjänstepersoner har svårt att förstå RÖLs organisation vilken kan bidra till att få deltagare kommer till möten.
- Tjänstepersoner från kommunerna prioriterar inte regional samverkan då de har mycket på bordet hemmavid.
- Kontinuitet finns inte alltid. Deltagare byts ut eller väljer att, eller måste, avstå från möten.
- Kopplingar mellan samtal och diskussioner i olika fora upplevs ibland som svag trots att några fora bereder ärenden till andra.
- Mötenas struktur inbjuder inte till utvecklingsinriktade samtal. För politiken består mötena ofta av presentationer av projekt utan egentliga möjligheter att förstå dess resultat.

RÖLs arbete med Kunskapslyft och utbildning

Området Kunskapslyft och utbildning följs årligen upp inom ramen för den ordinarie uppföljningen av RUS:en. Som verktyg för att illustrera hur målen i RUS:en är tänkta att realiseras används vid uppföljningen av RUS:en en *förändringslogik (Uppföljning av RUS, 2021)*, vilket är ett vanligt verktyg vid uppföljning och utvärderingar (Oxford research, 2019). En förändringslogik kan enkelt beskrivas som en illustration av hur en insats är tänkt att fungera. Logiken synliggör vilka resultat och effekter som förväntas uppnås med planerade aktiviteter. En förändringslogik utgör alltså en rekonstruktion av hur en önskad effekt av en specifik insats är tänkt att uppnås. Antaganden om hur de önskade effekterna ska uppnås kan vara mer eller mindre uttalade i ett styrdokument, så också i RUS:en.

En förändringslogik ska alltså illustrera hur en insats är tänkt att fungera, men om de önskade effekterna inte uppnås kan det bero på:

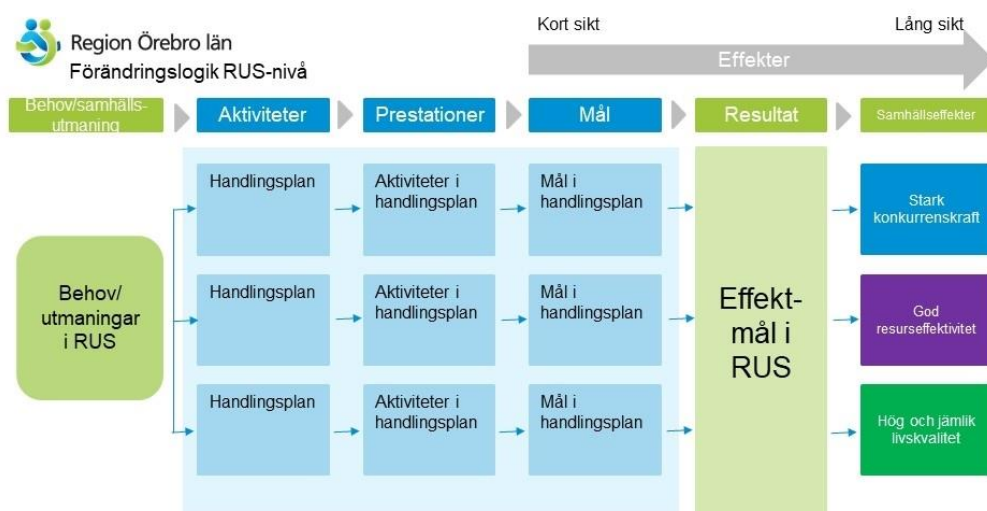
- att logiken bygger på *felaktiga antaganden* om vilka aktiviteter som borde ge de effekter som eftersträvas

eller

- att *förutsättningar inte har funnits* för att genomföra planerade aktiviteter.

Figur 1 här nedan visar förändringslogiken på en övergripande nivå för RUS som den illustreras i uppföljning av RUS, 2021 (s. 14). Från vänster till höger i figur 1:

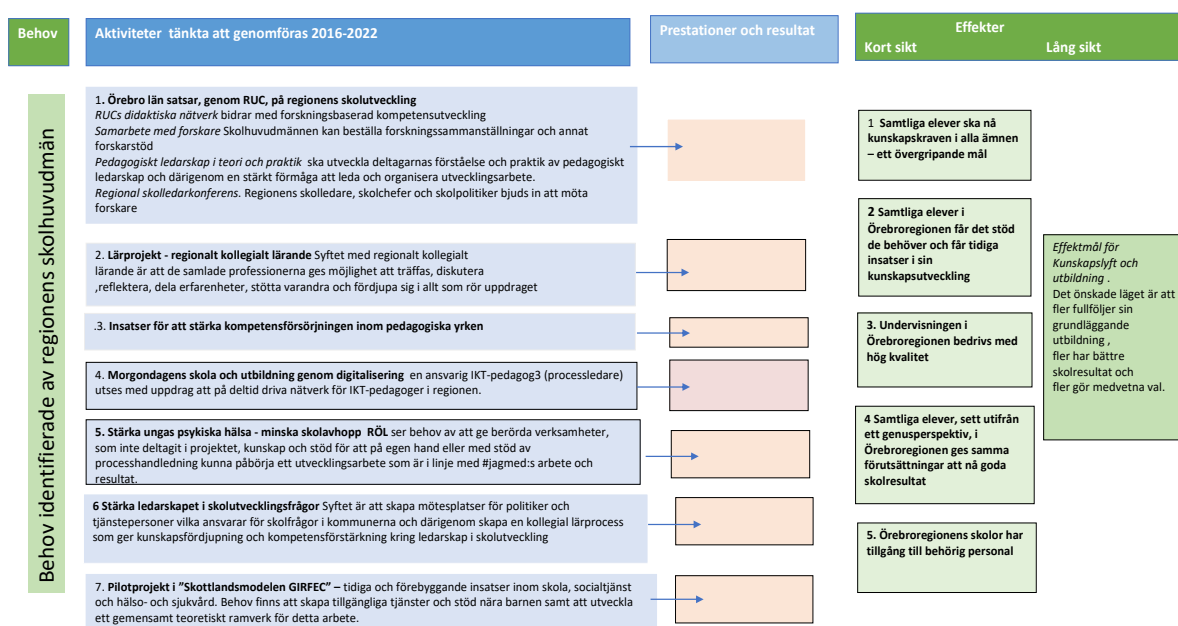
- **Behov** är behov som har identifierats i RUS
- **Aktiviteter**: På övergripande RUS-nivå är handlingsplanerna aktiviteter
- **Prestationer och mål** är aktiviteter och mål som uttrycks i handlingsplanerna
- **Resultat** är RUS:ens effektmål
- **Samhällseffekter** är de tre övergripande målen som presenteras i RUS:en.



Figur 1: Förändringslogik RUS-nivå (ur Uppföljning av RUS 2021 s.14).

Av uppföljningen av RUS 2021 framgår att det finns flera pågående projekt som finansieras med regionala utvecklingsmedel. Ett av dess projekt är *Skolresultaten i regionen har förbättrats*. En förändringslogik, motsvarande den på RUC-nivå (fig. 1) som har

rekonstruerats för området Kunskapslyft och utbildning illustreras i figur 2. *Aktivitetsplan 2016-2022: Bilaga till samverkansdokumentet Kunskapslyft barn och unga* har legat till grund för rekonstruktionen.



Figur 2. Förändringslogik område Kunskapslyft och utbildning rekonstruerad efter *Aktivitetsplan 2016–2022: Bilaga till samverkansdokumentet Kunskapslyft barn och unga*.

Av figur 2 framgår att det saknas text i de rosa rutorna vilket gör att det av Aktivitetsplanen inte går att utläsa vilka Prestationer och resultat som behövs för att önskade effekter ska uppnås. När det inte går att utläsa vilka prestationer och resultat som de genomförda aktiviteterna förväntas leda till, försvåras uppföljning och utvärdering. En utvärdering av prestationer och resultat skulle göra det möjligt att bedöma om de antaganden som ligger till grund för de aktiviteter som föreslås i Aktivitetsplanen är felaktiga, eller om förutsättningar för att genomförda aktiviteter ska leda till önskvärda effekter saknas.

Pilarna i figur 2 illustrerar att en förutsättning för att röra sig åt höger i figuren, från aktiviteter till resultat och effekter, är att det finns förutsättningar för detta. Det behöver alltså finnas förutsättningar på regional-, kommunal- och på verksamhetsnivå för att det ska vara möjligt att nå de effekter som eftersträvas i Aktivitetsplanen.

Slutsatser för pusselbit 4

En slutsats som kan dras från pusselbit 4 är att det för RUS:ens arbete med skola och utbildning saknas en tydlig förändringslogik, vilken synliggör vilka prestationer och resultat som ska uppnås för att målen i Aktivitetsplanen ska nås. Detta försvårar i sin tur uppföljning

och utvärdering av aktivietsplanen och gör det inte möjligt att avgöra om förändringslogiken bygger på felaktiga antaganden eller om förutsättningar för att genomförda aktiviteter ska leda till resultat som ger önskade effekter. Ytterligare en slutsats är att en förutsättning för att nå målen som tycks brista är att syftet med samverkan inte är tydligt för alla som finns på den arena som samverkansmodellen beskriver. Samverkansarenan är designad som ett berednings- och uppföljningsorgan inom RUS-arbetet, med en dialog som förs på separata beslutsnivåer och därför kan ses som svårhanterlig och byråkratisk. Till del är den strukturen nödvändigt för att säkra demokratiska principer. Dock bjuder arenan inte alltid in till de lite längre samtalen mellan olika beslutsfattarnivåer. Detta kan bidra till att kunskapen om andra beslutsnivåers uppdrag, ansvarsområden och viljeriktning inte förstås fullt ut.

Diskussion

FoU-projektets rapport har presenterat möjliga orsaker till låg måluppfyllelse i Örebro läns skolor. En möjlig orsak till låg måluppfyllelse är att länet i vissa avseenden har större utmaningar än andra län vad gäller vårdnadshavarnas låga utbildningsnivå, andelen nyanlända och den höga andelen unga i ekonomiskt utsatta hushåll. Den nyligen publicerade rapporten från Arena Idé (Andersson et al., 2021) visar att flera kommuner i länet löper hög risk för ökad barnfattigdom i jämförelse med riket i övrigt. Dessutom har andelen nyinvandrade elever i flertalet av länets kommuner över tid varit hög. Vårdnadshavares utbildningsnivå är en variabel som har särskilt stor betydelse (Skolverket, 2012; 2018). Samtliga variabler är enligt tidigare forskning variabler som i hög grad samvarierar och påverkar skolresultat. Det räcker därför inte att komma tillrätta med en enskild variabel.

En annan möjlig orsak till låg måluppfyllelse rör styrning och ledning. Varken regionala eller kommunala styrdokument tycks i någon större utsträckning användas för att styra och prioritera det operativa arbetet i kommunerna, något som till viss del kan förstås som en följd av att styrdokumentet inte alltid relateras till de statliga måldokumentet. Även roller och ansvar för styrning, ledning och uppföljning på regional och kommunal nivå är i många avseenden otydlig. Studien visar att det till viss del varit svårt att få till utvecklingsinriktade samtal i de fora som idag finns på regional nivå. Dessa fora fungerar till stor del som beredningsorgan inom RUS-arbetet med relativt korta punkter på dagordningen, är av mer föredragande typ samt mer sällan bjuder in till gemensamt lärande och samhandling parterna emellan. Länets utmaningar överensstämmer i hög grad med tidigare studier som visar att otydlighet vad gäller styrning och ansvarsfördelning mellan politikerna, skolhuvudmän och rektor är vanligt förekommande problem hos många skolhuvudmän (Jarl, Blossing, & Andersson, 2017; OECD, 2015; Skolinspektionen, 2015, 2020b; Statskontoret, 2020).

Ytterligare en möjlig orsak till låg måluppfyllelse är att det finns oklarheter i hur mål och genomförda aktiviteter följs upp och utvärderas för att sedan ligga till grund för nya satsningar (se fig. 2). Oklarheten finns både på regional och kommunal nivå. Detta trots att RÖL har uttryckt behov av regelbundna och mer detaljerade analyser och att de övergripande indikatorerna behöver kompletteras med mer verksamhetsnära uppföljning och lärande (Oxford research, 2019 s. 2). I RUS:en så är Kunskapslyft för barn och unga ett prioriterat område men RÖL:s resurser är begränsade och kan inte tillgodose alla kommuners behov av riktade satsningar. Resultatet av utvecklingsprojekt i länet som nyligen har avslutats, till exempel FnoFF och #jagmed, tycks ännu inte systematiskt ha tagits till vara. Regional samverkan i RÖLs regi behöver ett tydligt avgränsat syfte och inom ramen för det bidra till att kommunala behov inventeras och synliggörs. Prioriteringar av vilka aktiviteter som ska skalas upp behöver göras men också mod att säga stopp, om implementering visar sig svår eller kommuner inte har behov eller förutsättningar för det. Prioriteringar av aktiviteter som ska implementeras förutsätter transparens, uppföljning och utvärdering. Frågor som syftar till att

komma tillrätta med de socioekonomiska och demografiska utmaningarna kan inte enbart hanteras av skolan utan behöver även uppmärksammas på inomkommunal nivå.

Det är viktigt att inte se elevunderlag och socioekonomiska förutsättningar som en orsak till ett lågt skolresultat och enbart som en inomkommunal angelägenhet. Regionen behöver genom strategisk styrning och ledning skapa förutsättningar för skolverksamhet som kan kompensera för de socioekonomiska och demografiska utmaningar som regionen har. Ett systematiskt arbete med skolans kompensatoriska uppdrag kan på sikt bidra till förbättrad kompetensförsörjning inom länet. Skolans kompensatoriska uppdrag är en angelägen fråga både på kort och lång sikt. Styrning, ledning och uppföljning behöver därför organiseras på ett sätt så att den regionala samverkansarenan bidrar till att skapa förutsättningar för skolan att kompensera för de socioekonomiska och demografiska utmaningarna. Det innebär att en systematiskt genomförd satsning på skolan kan bli en viktig investering i regional utvecklingskraft.

Sammanfattningsvis kan sägas att det finns flera möjliga orsaker till den låga målluppfyllelsen i länets skolor men att det är viktigt att det finns en medvetenhet om att det finns stor variation när det gäller skolhuvudmännens lokala förutsättningar och utmaningar. Kommunernas storlek, socioekonomiska förutsättningar, inomkommunal styrning och ledning etcetera samspelar vilket innebär att gemensamma regionala satsningar för att höja målluppfyllelsen i skolan slår olika väl ut i olika kommuner och på enskilda skolenheter. Det betyder också att det inte är möjligt att rekommendera specifika regionala satsningar som behövs för att öka målluppfyllelsen i länet. Stor hänsyn behöver tas till den lokala kontexten, det vill säga kommunernas olikheter och likheter avseende behov av och förutsättningar för kompensatoriska åtgärder. Rekommendationerna nedan presenteras därför på en övergripande nivå där syfte och mål med regional samverkan behöver vara tydligt för alla berörda.

Rekommendationer för fortsatt arbete

Mot bakgrund av ovanstående resultat och diskussion följer här sex rekommendationer inför fortsatt arbete på regional nivå inom ramen för projektet *Skolresultaten i regionen har förbättrats – att leda och styra en komplex organisation*. Rekommendationerna presenteras och motiveras under följande rubriker: Strukturera, Kontextualisera, Omvärldsspana, Prioritera, Evaluera och Transparensgör, S-K-O-P-E-T. Akronymen är inspirerad av den engelska betydelsen av Scope: an area in which something acts or operates or has power or control, dvs. en arena i vilken något/någon handlar, verkar, har makt eller kontroll.

Strukturera och samordna

Strukturera och samordna insatser på regional, interkommunal och kommunal nivå och illustrera dem i förändringslogiker för olika nivåer. Tydliggör RÖL:s roll vad gäller insatser och samordning i förhållande till frågor som rör skola och förskola.

RÖL:s verksamhet regleras av lagen om regionalt utvecklingsansvar (2010:630) och en förordning (2017:583) om regionalt tillväxtarbete. Styrdokumentet anger att RÖL ska ”utarbета och fastställa en strategi för länets utveckling och samordna insatser för att genomföra strategin”. En reviderad version av RUS som ska gälla för perioden 2022–2030 är i skrivandet stund ute på minoritetsåterremis. I dokumentet finns angivna effektmål som ska uppnås under perioden. Under två av de övergripande målen finns effektmål och indikatorer som rör skolverksamhet. Det gäller effektmålet *Förbättrad kompetensförsörjning* och effektmålet *Goda uppväxtvillkor*.

Mot bakgrund av att skolan styrs av staten och Skolverkets kommande regionalisering så finns ett behov att tydliggöra vilka insatser som ska genomföras på regional nivå och hur de ska samordnas. Därefter behöver frågan om vilka insatser och vilken samordning som ska ske på:

- Regional nivå
- Interkommunal nivå och om RÖL har någon roll i det arbetet
- Inomkommunal nivå och om RÖL har någon roll i det arbetet

I dokumentet Uppföljning av RUS 2021 (s. 14) finns en förändringslogik som har upprättats på övergripande nivå. Syftet med förändringslogiken är att skapa en tydlighet kring vilka mål, på som ska uppnås på regional, mellankommunal och kommunal nivå när det gäller effektmålen *Förbättrad kompetensförsörjning* och *Goda uppväxtvillkor*. De insatserna behöver samordnas med andra pågående insatser och expeditioner som genomförs i RÖLs regi. Behovet av ökad

struktur och samordning framkommer också i studiens intervjuer och gruppsamtal.

Kontextualisera

Kontextualisera de insatser som genomförs på regional och kommunal nivå, i bemärkelsen anpassa dem till kommunernas skilda behov och förutsättningar.

När samtal förs om regionala länsövergripande satsningar på skolan bör det tas i beaktande att kommunerna i länet har olika behov och förutsättningar för att delta men även olika förutsättningar av att dra nytta av resultatet från de gemensamma satsningar. Det kan därför vara en idé att först identifiera behov och förutsättningar grundligt innan större satsningar planeras och genomförs men även att göra riktade satsningar till några kommuner som identifierat samma behov. Rekommendationen görs utifrån slutsatsen för pusselbit 3 som var att trots att relativt hög samstämmighet kring vilka förutsättningar som påverkar realiseringen av kommunala och statliga styrdokument ser förutsättningarna för att styra och leda skolan olika ut i länets kommuner.

Omvärldsspana

Omvärldsspana på liknande sätt som RÖL lät Oxford research göra 2019, men i detta fall en omvärldsanalys med fokus på skolrelaterade frågor.

Örebro län har i relation till riket låga värden vad gäller vårdnadshavares utbildningsnivå och en relativt större risk för barnfattigdom jämfört med andra län. Det innebär att länets skolhuvudmän behöver fokusera skolans kompensatoriska uppdrag. Genom att genomföra en omvärldsspaning av hur andra regioner med motsvarande utmaningar strategiskt arbetar för att kompensera för liknande utmaningar kan regionen få inspiration om insatser som på sikt kan öka måluppfyllelsen. *Genomför en omvärldsanalys liknande den som RÖL lät Oxford research genomföra 2019: "Syftet med omvärldsanalysen har varit att ge Region Örebro län inspel, inspiration och information kring hur andra regioner organiserat lärande och uppföljning kopplat till RUS".¹* Tidigare forskning och annan litteratur kan också ge värdefull kunskap som kan omsättas i handling. Blicken kan även riktas mot kommuner i Örebro län som har dokumenterat goda erfarenheter av kompensatoriska insatser.

Prioritera

Prioritera vilka tidigare genomförda insatser som ska implementeras och vilka insatser som ska genomföras för att nå de uppsatta effektmålen i RUS 2022-2030.

Tid och resurser som kan användas för att realisera effektmålen i RUS:en är begränsade. Det finns därför behov av att prioritera vad de regionala resurserna ska användas till både på kort och lång sikt. Effekter av insatser när det gäller att minska barnfattigdom, segregation eller öka tillgången till lärare och förskollärare kan rimligtvis inte förväntas på många år. Effekter på kort sikt kan däremot åstadkommas genom att följa upp och prioritera bland redan påbörjade insatser i Aktivitetsplanen (t.ex. #jagmed, TABB) eller att bygga vidare på andra pågående arbeten i regionen som FNoFF och samverkan med universitet kring praktisk forskning (ULF-avtal. Frågan om RÖLs roll i arbetet med att förbättra skolresultaten behöver dock avgränsas.

Evaluera

Evaluera de insatser som görs. Samordna uppföljningen av Aktivitetsplanen med andra uppföljningar, exempelvis med åiterrapporteringar av regionala utvecklingsmedel och verksamhetsplaner.

Utvärdering och uppföljning utgör grunden för lärande och systematiskt förbättringsarbete. Ett vanligt sätt att definiera utvärdering och uppföljning är att utvärdering mynnar ut i en bedömning eller värdering av något slag, vilket uppföljning helst inte ska göra. Uppföljning bidrar till en bredare kännedom om generella fenomen – trender, tendenser, översikter och liknande, men uppföljningar värderar inte insamlad data (Sandberg & Faugert, 2020). Det har blivit allt vanligare att utvärderingar tar sin utgångspunkt i en förändringslogik (se Uppföljningen av RUS s. 14).

För att det ska vara möjligt att genomföra ett systematiskt lärande och kvalitetsarbete är det viktigt att tydliggöra på vilka nivåer uppföljning och utvärderingar sker och hur olika nivåer samman. Exempel på uppföljningsfrågor: Hur många deltagare från varje kommunen deltar i didaktiska nätverksträffarna? Hur ta skolhuvudmannen hand om och möjliggör kunskapspridning från nätverks träffarna? En annan viktig förutsättning är att det har förts diskussioner om vilken typ av data och indikatorer som ska ligga till grund för uppföljningar och utvärderingar. Exempel på uppföljningsfrågor: Finns indikatorer för arbetet med exempelvis satsningar som: #jagmed och TABB? Vilken typ av data behövs för att följa upp #jagmed och TABB? Handlingsplaner behöver också samordnas med andra insatser som de aktiviteter som presenteras i Aktivitetsplanen. Exempel på uppföljningsfrågor: Hur kan resultatet av FNoFF följas upp och ligga till grund för nya projekt? Hur sker samordningen

mellan projektet Skolresultaten har förbättrats och den Expedition med fokus på framtidsvisioner som presenteras i RUS?

Transparensgör

Transparensgör det som är viktigt för samtliga samverkansparter att ha tillgång till. Utveckla exempelvis RÖLs hemsida så det är enkelt att hitta planer, utvärderingar och annan relevant information.

Transparens ger förutsättningar för att styra, följa upp och utvärdera en verksamhet. Studiens resultat visar att de som på olika nivåer och positioner av projektet Skolresultaten har förbättrats inte är fullt insatta i hur effektmålen i RUSen ska uppnås. Det finns oklarheter om samverkansmodellen, vilka beredningsorgan som bereder vilka frågor till olika organ. Forskargruppen har också haft svårigheter att hitta information via regionens hemsida.

Författarnas eftertext

FRÖ-projektets uppdrag var att ge en nulägesbild av möjliga orsaker till låg måluppfyllelse i regionen. Uppdraget var även att skapa ett underlag för fortsatt gemensamt regionalt skolutvecklingsarbete för att komma höja skolans resultat, mer specifikt, inför fortsättningen av projektet Skolresultatet i regionen har förbättrats – att leda och styra en komplex organisation. Detta hade inte varit möjligt utan deltagarnas engagemang. Ett stort tack riktas till alla som deltog i intervjuer och samtal och på så sätt bidrog till pusselbitar 3 och 4.

Författarna till denna rapport önskar de samverkande parterna lycka till i det fortsatta arbetet med att höja skolans måluppfyllelse. Den läsare som önskar ta del av den fylligare rapport som denna rapport bygger på kan vända sig till någon av författarna eller tjänsteman vid RÖL.

Referenser

- Aagaard Nielsen, K. & Svensson, L. (Eds.) (2006). *Action Research and Interactive Research*. Shaker Publishing BV.
- Andersson, L. F., Bengtsson, H. A. Fina, S., Heider, B. (2021). *Ett ojämlikt Sverige. Regionala socioekonomiska skillnader i Sverige*.
<https://www.fes.de/se/politik-for-europa/ojamlikt-sverige>
- Arneback, E., Bergh, A., Jämte, J. & Trumberg, A. (2021). *En skola i integration: lärdomar från Örebro kommuns arbete med styrd skolintegration*. Örebro: Örebro universitet.
- Henriksen, Ø. H. & Paulsen, J. M. (2021). Balancing Trust and Control through Dialogue Meetings in Norwegian School District Governance. *Educational Research for Policy and Practice*, 20(3), 349-365. <https://link.springer.com/article/10.1007/s10671-020-09287-1>
- Högstadius, P. (2014). Rektor och huvudmannen i samspel – samspelets betydelse för måluppfyllelsen. I E. Nihlfors & O. Johansson, (red.). *Skolledare i mötet mellan nationella mål och lokal policy*. Gleerups utbildning.
- Höög, J. (2014). Över- och underpresterande kommuner: vad skiljer dem åt?. I E. Nihlfors & O. Johansson (red.). *Skolledare i mötet mellan nationella mål och lokal policy*. Gleerups utbildning.
- Jarl, M., Blossing, U. & Andersson, K. (2017). *Att organisera för skolframgång. Strategier för en likvärdig skola*. Natur & Kultur.
- Leon, R. (2008). District Office Leadership: Hero or Villain? *Educational Leadership and Administration: Teaching and Program Development*, 20, 46-56.
- Leithwood, K., & Azah, V. N. (2017). Characteristics of High-Performing School Districts. *Leadership and Policy in Schools*, 16(1), 27-53.
<http://dx.doi.org/10.1080/15700763.2016.1197282>
- Lundmark, M., Halvarsson Lundkvist, A. & Öhman Sandberg, A. (2020). *Skolpersonalens rörlighet på arbetsmarknaden i Örebro kommun och län*. Örebro Universitet.
- Miles, M., Huberman, M. & Saklaña, J. (2014). *Qualitative data analysis: A methods sourcebook*. Third edition. SAGE.
- Muhrman, K., Nordmark, S. & Nyström, S. (2018). *Från individ till verksamhetsutveckling: för att minska skolavhopp: Slutrapport från utvärderingen av #jagmed*. Linköpings Universitet.
- Nihlfors, E. & Johansson, O. (2013). *Rektor – en stark länk i styrningen av skolan*. SNS förlag.
- Norqvist, L. & Ärlestig, H. (2020). Systems thinking in school organizations: perspectives from various leadership levels. *Journal of educational administration*, 59(1), 77–93.
<https://doi.org/10.1108/JEA-02-2020-0031>
- OECD (2015). *Improving schools in Sweden: An OECD perspective*.
- Oxford Research (2019). *Så fungerar det regionala lärandet. Omvärldsanalys av svenska regioners arbete med systematiskt lärande i det regionala tillväxtarbetet*. Oxford Research AB, Stockholm.

- Samverkansdokument (2016). *Kunskapslyft barn och unga 2016-2022*. Hämtad 2021-11-21: <https://utveckling.regionorebrolan.se/globalassets/media/dokument/policy-program-handlingsplan/regional-utveckling---policy-program.-handlingsplaner/kunskapslyft-barn-och-unga--s-amverkansdokument-2016-2022.pdf>
- Sandberg, B. & Faugert, S. (2020). *Perspektiv på utvärdering*. Studentlitteratur.
- Skolinspektionen (2015). *Huvudmannens styrning av grundskolan: ett uppdrag med eleven i fokus*. Rapport 2015:01.
- Skolinspektionen (2020a). *Huvudmannens styrning genom tydlighet i delegering och uppföljning. Tematisk kvalitetsgranskning*. Dnr. 2019:9157.
- Skolinspektionen (2020b). *Klagomål mot utbildningen: huvudmännens organisation och tillvägagångssätt*. Dnr. 2019:3005.
- Skolverket (2009). *Vad påverkar skolresultaten i svensk grundskola*. Stockholm: Skolverket.
- Skolverket (2012). *Likvärdig utbildning i svensk grundskola: En kvantitativ analys av likvärdighet över tid*, rapport 374, Stockholm: Skolverket.
- Skolverket (2018). *Analys av familjebakgrundens betydelse för skolresultaten och skillnader mellan skolor: En kvantitativ studie av utvecklingen över tid i slutet av grundskolan*, rapport 467, Stockholm: Skolverket.
- Skolverket (2020). *Att ställa frågor och söka svar*. Stockholm: Skolverket
- SOU 2015:22 (2015). *Rektorn och styrkedjan: Betänkande av Utredningen om rektorernas arbetssituation inom skolväsendet*. Utbildningsdepartementet.
- SOU 2017:35 (2017). *Samling för skolan. Nationell strategi för kunskap och likvärdighet. Slutbetänkande av 2015 års skolkommision*.
- Spanneut, G., & Ford, M. (2008). GUIDING HAND of the superintendent helps principals flourish. *Journal of Staff Development*, 29(2), 28-33, 66.
- Statskontoret (2020). *Klagomålshantering i skolan, förslag till ett mer ändamålsenligt system*. Rapport 2020:21.
- Waters, J. & Marzano, R. (2006). School district leadership that works: The effect of superintendent leadership on student achievement. *ERS Spectrum*, Spring 2007, 25(2), 1-12.
- Örebro Kommun (2021). *Nulägesrapport för Örebro läns arbete kring närvaro i skolan Deluppdrag: Främja Närvaro och Förebygga Frånvaro (FNoFF) BoU 1504/2020*.

Bilagor

Bilaga 1 – Aktiviteter i Aktivitetsplanen

En orientering i vilka aktiviteter som pågår eller har avslutats:

- Pedagogiskt ledarskap i teori och praktik vars syfte är ”att utveckla deltagarnas förståelse och praktik av pedagogiskt ledarskap och därigenom en stärkt förmåga att leda och organisera utvecklingsarbete. Ett vidare syfte är att långsiktigt stärka förutsättningar för kollegialt lärande och samarbete mellan skolledare i Örebro län” (Aktivitetsplan, s. 5). (Budget 800 000 kr över 2 år).
- Regional skolledarkonferens där deltagare (ovan) presenterar lärdomar och förändringar som skett i verksamheter till följd av dessa. (Budget 750 000 kr över tre år)
- Didaktiska nätverk: Syftet är att skapa kontakter och dela kunskaper och erfarenheter mellan lärarutbildningen vid Örebro universitet och regionens förskolor och skolor. Örebro universitet bekostar nätverken med interna föreläsare m.m. De presenterade medlen i denna plan möjliggör att RUC även kan anlita externa föreläsare vid några tillfällen” (Aktivitetsplan, s. 5). (Budget 250 000 över 2,5 år)
- Samarbete med forskare är ett ”stöd i forskningsbaserad skolutveckling genom bland annat forskningssammanställningar av olika omfattningar, problemformulering och problematisering som underlag för väl underbyggda beslut i skolverksamheten. Skolhuvudmännen kan via RUC till exempel beställa forskningssammanställningar och annat forskarstöd utifrån sina specifika frågeställningar och behov utifrån skolutvecklingsarbetet”. (Aktivitetsplan, s. 6). (Budget 300 000 över 3 år)
- Stärka ledarskapet i skolutvecklingsfrågor: ” Syftet är att skapa mötesplatser för politiker och tjänstepersoner vilka ansvarar för skolfrågor i kommunerna och därigenom skapa en kollegial lärprocess som ger kunskapsfördjupning och kompetensförstärkning kring ledarskap i skolutveckling. Här kan framhållas ingångar som; tydliggöra ansvar och roller, lyfta goda exempel, studiebesök och föreläsningar m.m. (Aktivitetsplan, s. 8-9) (Budget 300 000 över 3 år)
- Insatser för att stärka kompetensförsörjningen genomförs i samarbete samordnar RÖL och RUC, i dialog med huvudmännens representanter, kompetensutvecklingsinsatser med varierande omfattning, form och aktörer. (Budget 300 000 kr över 3 år)
- Lärprojekt – regionalt och kollegialt lärande: ”Kollegialt lärande är en sammanfattande term för olika former av kompetensutveckling där deltagarna genom strukturerat, fokuserat och långsiktigt samarbete tillägnar sig kunskap, baserad på beprövad erfarenhet, för att utvecklas i sitt uppdrag och för att utveckla verksamheten. Syftet med regionalt kollegialt lärande är att de samlade professionerna ges möjlighet att träffas, diskutera, reflektera, dela erfarenheter, stötta varandra och fördjupa sig i allt

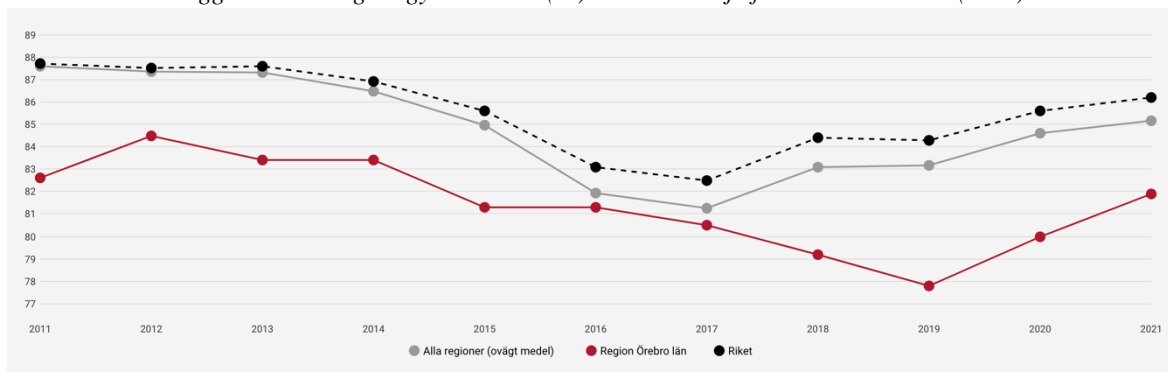
som rör uppdraget” (Aktivitetsplan, s. 6). Lärprojekten skapas i någon kommun och leds därifrån men riktas sig till flera kommuner. (Budget 1 200 000 kr över 3 år)

- Morgondagens skola och utbildning genom digitalisering: ”En ansvarig IKT-pedagog3 (processledare) på deltid med uppdrag att driva nätverk för IKT-pedagoger i regionen. Behovet inventeras av nätverkets processledare tillsammans med deltagare i nätverket och aktiviteter planeras därefter. Aktiviteter planeras i samverkan med Region Örebro län, utbildning och arbetsmarknad. Syftet är att kunskapen ska spridas och medverka till utveckling i verksamheterna. (Aktivitetsplan, s. 7). (Budget 1 600 000 över 3 år)
- Stärka ungas psykiska hälsa – minska skolavhopp syftade till att ”sprida kunskaper i Örebro län med resultat från #jagmed så att fler verksamheter ska kunna implementera metoder som stärker ungas psykiska hälsa, minskar skolavhopp, ökar skolnärvaron och på sikt ökar antalet unga människor som erhåller gymnasieexamen eller på andra sätt kommer närmare arbetsmarknaden. Nätverk som syftar till att öka kunskapen inom detta område samt stärka utvecklingsarbetet i berörda verksamheter ska också stöttas” (Aktivitetsplanen s. 8). (Budget 1 000 000 över 1 år - 2019)
- Pilotprojekt Skottlandsmodellen: ”Skottlandsmodellen, GIRFEC (Getting It Right For Every Child), är en modell som visar på möjligheter till ett annat arbetssätt. Modellen tydliggör betydelsen av tidiga och förebyggande insatser i samverkan mellan socialtjänst, skola och hälso- och sjukvård” (Aktivitetsplan, s. 9). (Budget 2 160 000 över 3 år). Senaste tillgängliga rapport är från 2019 och den visar att flera utmaningar återstår trots att viljan att samverka är hög.

Bilaga 2 – Statistik

I vissa av tabellerna är kolumnerna fyllda med olika färg. Mörkblå anger den högsta fjärdedelen i riket, ljusblå den lägsta fjärdedelen. Mellanblå anger intervallet 25–75%. Statistiken avser kommunala skolor, om inte annat anges. Vid upptagningstillfället var statistik för enskilda huvudmän ej offentlig, och/eller har för få elever i respektive kategori för att publiceras.

Tabell 1. Grundläggande behörighet gymn. Andel (%) Örebro Län jmf. Riket 2011-2021 (RKA).



Tabell 2. Grundläggande behörighet gymn. Andel (%) Örebro Län jmf andra regioner 2014-2021 (RKA).

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Medel
Region Dalarna	84,3	82,8	79,5	79,6	80,7	80,3	85,2	83,2	82,0
Region Sörmland	82,6	82,9	77,8	80,1	81,8	79,9	81,7	82,3	81,1
Region Värmland	87,6	86,3	80,8	82,3	85,7	85,1	84,5	86,9	84,9
Region Västmanland	85,7	83,1	77,4	79,4	82,3	82,9	82,7	84,8	82,3
Region Örebro län	83,4	81,3	81,3	80,5	79,2	77,8	80,6	81,9	80,8
Riket	86,9	85,6	83,1	82,5	84,4	84,3	85,6	86,2	84,8

Tabell 3. Grundläggande behörighet gymn. Andel (%) Örebro Läns kommuner 2014-2021 (RKA & Skolverket).

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Medel
Askersund	85,3	78,0	85,6	86,9	89,7	80,3	69,7	82,4	82,2
Degerfors	78,5	77,0	84,3	86,2	85,0	79,8	77,8	75,0	80,5
Hallsberg	83,3	87,5	83,6	79,3	81,5	69,9	73,1	72,7	78,9
Hällefors	78,9	74,6	80,0	72,3	76,1	85,5	80,0	73,9	77,7
Karlskoga	81,3	77,8	76,4	72,6	74,5	69,5	78,4	83,3	76,7
Kumla	84,6	81,9	80,3	76,4	81,7	76,9	88,0	89,8	82,5
Laxå	84,0	69,7	85,7	64,2	57,7	75,9	61,3	77,2	72,0
Lekeberg	92,0	95,0	85,7	92,2	83,0	80,2	85,9	85,5	87,4
Lindesberg	75,9	75,1	74,8	70,7	72,6	69,9	77,2	78,4	74,3
Ljusnarsberg	76,5	79,5	85,4	72,0	77,3	69,4	81,0	78,7	77,5
Nora	87,9	85,1	91,2	86,0	85,3	77,6	84,5	86,6	85,5
Örebro	81,2	78,8	83,4	80,1	74,8	77,6	76,4	77,3	78,7
Region Örebro Län Kommunala	81,7	79,2	79,3	78,2	76,8	75,7	76,4	79,6	78,4
Riket Kommunala	85,7	84,1	86,0	80,5	82,7	82,5	84,0	83,3	83,6
Region Örebro Län Alla	83,4	81,3	81,3	80,5	79,2	77,8	80,6	81,9	80,8
Riket Alla	86,9	85,6	83,1	82,5	84,4	84,3	85,6	86,2	84,8
Örebro (Enskild)	94,1	93,8	94,5	95,0	92,7	92,5	93,6	94,5	93,8
Riket (Enskild)	93,0	92,7	93,1	91,9	92,0	91,8	92,1	92,5	92,4

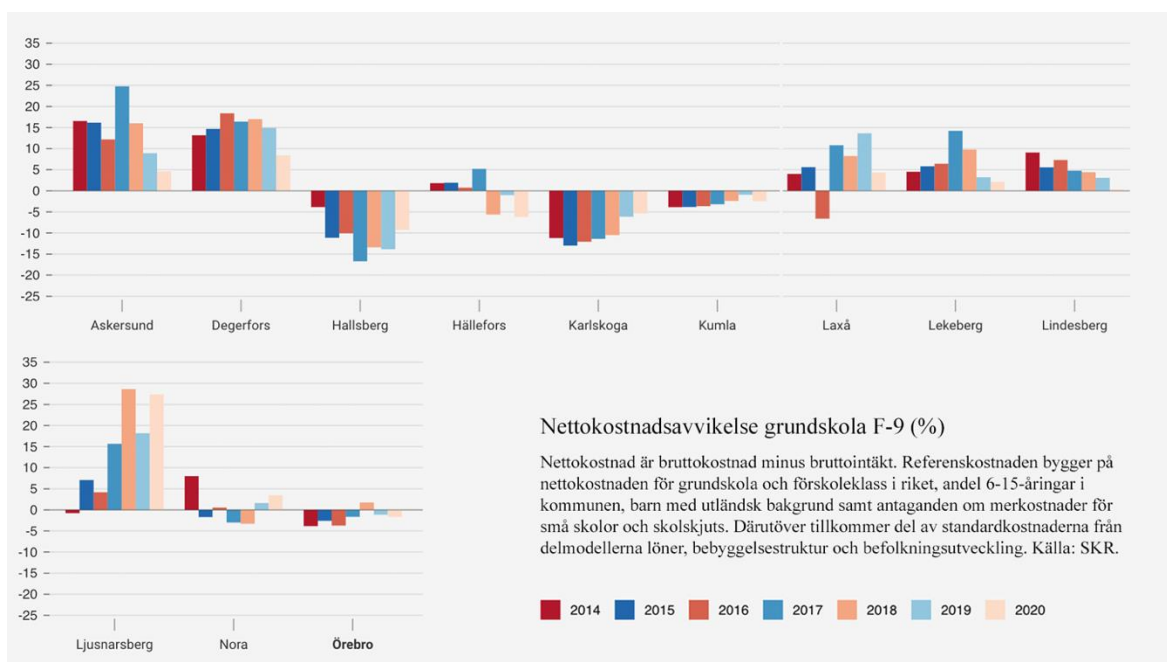
Tabell 4. Totala kostnader per Elev – Örebro Län jmf med liknande regioner 2014-2020 (Skolverket).

Riket	Örebro	Dalarna	Södermanland	Värmland	Västmanland
<ul style="list-style-type: none"> • 95 000 • 98 400 • 104 800 • 109 500 • 113 500 • 115 100 • 118 200 	<ul style="list-style-type: none"> • 90 300 (19 av 21) • 94 000 (17) • 100 500 (17) • 106 700 (14) • 110 900 (13) • 112 400 (15) • 114 600 (18) 	<ul style="list-style-type: none"> • 94 800 (7) • 96 900 (10) • 105 700 (6) • 109 500 (9) • 112 600 (11) • 117 100 (5) • 118 800 (6) 	<ul style="list-style-type: none"> • 94 100 (8) • 97 000 (10) • 103 500 (12) • 108 500 (12) • 115 700 (5) • 117 800 (3) • 120 200 (3) 	<ul style="list-style-type: none"> • 92 600 (14) • 97 300 (8) • 104 700 (9) • 108 600 (11) • 113 000 (10) • 115 600 (9) • 117 400 (11) 	<ul style="list-style-type: none"> • 90 800 (17) • 92 100 (21) • 98 800 (19) • 103 100 (21) • 106 900 (21) • 110 500 (20) • 113 700 (19)

Tabell 5. Totala kostnader per Elev – Örebro Län 2014-2020 (RKA & Skolverket).¹⁶

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Elev 2020	Elev/lärare 2020
Askersund	101 693	105 753	121 687	126 614	122 480	119 555	115 736	1 038	11,3
Degerfors	102 097	105 409	115 274	123 244	127 990	134 747	125 576	898	9,5
Hallsberg	83 189	79 862	86 861	89 607	92 965	96 012	104 529	1 688	11,8
Hällefors	92 067	89 043	118 827	126 621	125 590	127 942	127 273	687	10,4
Karlskoga	83 069	84 609	89 457	93 322	97 117	102 584	113 374	2 960	11,9
Kumla	88 158	90 623	100 439	101 610	105 804	111 155	111 814	2 522	11,7
Laxå	74 304	87 374	104 399	129 468	132 270	126 213	112 656	523	13,3
Lekeberg	92 560	99 635	108 144	114 564	113 974	108 055	117 975	991	12,4
Lindesberg	98 675	101 345	110 608	111 590	114 208	117 852	117 347	2 336	11,6
Ljusnarsberg	92 568	95 918	130 533	141 902	159 320	151 584	170 647	331	9,0
Nora	100 230	98 670	105 246	103 270	106 628	115 037	115 932	1 091	13,2
Örebro	89 480	95 335	97 294	106 030	111 878	111 602	112 971	13 539	12,8

Tabell 6. Nettokostnadsavvikelse grundskola F-9, (%) (RKA).



¹⁶ I tabell 2 visas de totala kostnaderna per elev mellan 2014–2020, samt antal elever och elever per lärare under 2020 för att belysa hur storleken på elevgrupp har en viss korrelation med kostnader.

Tabell 7. Andel (%) behöriga lärare Örebro Län jmf. Liknande län, kommunala skolor 2014-2020 (Skolverket & RKA).

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Medel
Dalarna	70,9	69,0	66,3	63,6	63,2	62,3	63,4	65,5
Sörmland	70,1	71,0	66,1	64,4	64,8	63,4	64,1	66,3
Värmland	75,7	76,8	75,0	75,2	73,5	73,8	74,7	75,0
Västmanland	68,9	69,8	69,0	67,4	67,5	65,5	65,1	67,6
Örebro	74,1	73,0	71,0	71,4	68,9	70,2	69,9	71,2
Riket	73,7	74,1	72,6	72,4	71,5	71,2	72,2	72,5

Tabell 8. Andel (%) behöriga lärare Örebro Län, 2015-2020 (Skolverket & RKA).

		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Medel
Askersund	Kommunal	71,6	71,9	71,6	73,5	69,8	70,8	64,0	70,5
Degerfors	Kommunal	78,4	74,7	70,2	69,0	64,1	72,8	71,0	71,5
Hallsberg	Kommunal	71,6	68,4	64,2	59,4	61,7	59,1	67,0	64,5
Hällefors	Kommunal	64,3	63,7	54,9	57,5	56,4	54,7	52,8	57,7
Karlskoga	Kommunal	76,8	75,4	71,2	71,0	72,8	73,8	72,6	73,4
Kumla	Kommunal	73,7	67,4	67,6	75,8	74,8	72,1	76,8	72,6
Laxå	Kommunal	64,1	59,4	47,7	58,8	63,2	76,0	73,5	63,3
Lekeberg	Kommunal	72,3	73,4	70,1	63,0	62,1	65,2	63,4	67,1
Lindesberg	Kommunal	72,9	70,3	66,9	68,3	64,1	71,4	69,4	69,0
Ljusnarsberg	Kommunal	58,5	66,9	59,5		38,4	55,9	56,1	55,9
Nora	Kommunal	83,0	82,0	82,6	81,0	77,4	78,8	78,4	80,5
Örebro	Kommunal	74,9	75,0	75,1	74,3	71,4	70,8	70,1	73,1
Riket	Kommunal	73,7	74,1	72,6	72,4	71,5	71,2	72,2	72,5
Region	Kommunal	74,1	73,0	71,0	71,4	68,9	70,2	69,9	71,2
Karlskoga	fristående	67,7	55,4	73,0	59,5	69,1	65,3	83,6	67,6
Lindesberg	fristående	21,1	48,2	67,4	66,7	50,5	55,0	59,4	52,6
Nora	fristående	78,0	82,9	72,1	76,7	71,1	57,8	68,5	72,5
Örebro	fristående	56,2	58,3	65,1	64,8	66,8	62,7	62,7	62,4
Riket	fristående	59,5	62,5	62,3	63,4	63,1	62,5	63,5	62,4

Tabell 9. Invånare 0-19 år i ekonomiskt utsatta hushåll, andel (%), ovägt, (RKA).

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Medel
Dalarnas läns kommuner (ovägt medel)	10,2	9,7	8,7	9,5	9,5	9,9	-	9,6
Södermanlands läns kommuner (ovägt medel)	12,1	12,1	11,5	12,1	11,9	12,3	-	12,0
Värmlands läns kommuner (ovägt medel)	12,1	11,8	11,3	12,0	11,9	12,1	-	11,9
Västmanlands läns kommuner (ovägt medel)	11,6	11,0	10,8	11,2	11,4	11,6	-	11,3
Örebro läns kommuner (ovägt medel)	10,2	10,6	9,6	11,5	11,6	12,0	-	10,9
Alla kommuner (ovägt medel)	9,3	9,1	8,6	9,2	9,0	9,2	-	9,1

Tabell 10. Invånare 0-19 år i ekonomiskt utsatta hushåll, andel (%) (RKA).

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Medel
Askersund	5,3	6,9	6,0	7,7	7,1	6,3	-	6,6
Degerfors	11,7	11,9	11,0	15,7	15,7	13,9	-	13,3
Hallsberg	8,5	6,7	5,5	8,0	8,1	7,2	-	7,3
Hällefors	14,9	18,6	14,5	17,7	20,7	26,9	-	18,9
Karlskoga	13,1	13,3	14,2	14,5	13,3	13,4	-	13,6
Kumla	8,0	7,2	7,0	7,5	7,0	6,7	-	7,2
Laxå	7,5	6,4	7,7	10,8	10,4	12,6	-	9,2
Lekeberg	6,3	4,7	3,6	4,2	3,2	4,4	-	4,4
Lindesberg	13,7	13,3	14,2	14,8	14,3	14,0	-	14,1
Ljusnarsberg	9,1	14,3	11,8	16,4	17,6	16,6	-	14,3
Nora	11,1	11,9	8,2	10,6	11,2	11,2	-	10,7
Örebro	12,8	12,0	11,0	10,6	10,5	10,8	-	11,3
Riket	10,1	9,6	9,0	9,2	8,9	9,1	-	9,3

Tabell 11. Elever vars föräldrar har eftergymnasial utbildning, åk 1–9 i kommunal grundskola, lägeskommun, andel (%), 2014-2020 Örebro län jmf. med liknande regioner (ovägt) (RKA).

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Medel
Dalarnas läns kommuner (ovägt medel)	43,7	43,8	43,3	44,9	45,9	46,3	47,1	45,0
Södermanlands läns kommuner (ovägt medel)	42,9	43,2	43,1	44,1	45,0	45,3	46,0	44,2
Värmlands läns kommuner (ovägt medel)	43,6	44,4	43,0	44,6	45,0	46,1	46,6	44,8
Västmanlands läns kommuner (ovägt medel)	41,4	41,6	41,5	42,7	43,0	44,0	44,7	42,7
Örebro läns kommuner (ovägt medel)	40,6	41,0	40,7	42,0	42,8	44,3	45,1	42,3
Alla kommuner (ovägt medel)	46,7	47,3	47,3	48,7	49,7	50,6	51,5	48,8

Tabell 12. Elever vars föräldrar har eftergymnasial utbildning, åk 1-9, andel (%) 2014-2020 Örebro Läns kommuner (RKA).

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Medel
Askersund	40	39	38	40	39	41	41	40
Degerfors	32	34	36	39	38	40	39	37
Hallsberg	37	40	39	40	40	43	42	40
Hällefors	36	33	32	32	31	31	32	32
Karlskoga	46	46	46	48	48	48	48	47
Kumla	46	46	46	48	49	51	53	48
Laxå	32	31	33	34	38	36	41	35
Lekeberg	48	49	49	50	52	53	55	51
Lindesberg	39	40	38	39	39	41	42	40
Ljusnarsberg	29	32	29	31	36	40	40	34
Nora	48	47	47	47	47	49	49	48
Örebro	54	55	55	56	57	58	59	56
Riket	54	55	55	56	57	58	59	56
<i>Karlskoga (enskild)</i>	34	36	39	45	46	48	54	43
<i>Lindesberg (enskild)</i>	35	31	39	46	49	47	47	42
<i>Nora (enskild)</i>	84	82	79	81	74	74	72	78
<i>Örebro (enskild)</i>	52	53	70	67	69	70	71	65
Riket (enskild)	67	68	69	69	69	70	71	69

Tabell 13. Nyinvandrade och elever med okänd bakgrund i kommunal grundskola åk. 1-9, andel (%), ovägt, (RKA).

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Medel
Dalarnas läns kommuner (ovägt medel)	5,6	7,4	10,4	8,9	8,4	8,3	7,2	8,0
Södermanlands läns kommuner (ovägt medel)	8,7	10,9	13,0	11,6	11,3	10,8	9,1	10,8
Värmlands läns kommuner (ovägt medel)	6,7	8,4	12,8	11,1	10,6	8,3	6,9	9,3
Västmanlands läns kommuner (ovägt medel)	9,2	11,9	14,9	12,3	10,8	10,4	8,8	11,2
Örebro läns kommuner (ovägt medel)	7,8	10,0	13,6	13,6	13,4	11,2	9,1	11,2
Alla kommuner (ovägt medel)	6,2	8,0	10,7	9,8	9,2	8,4	7	8,5

Tabell 14. Nyinvandrade och elever med okänd bakgrund åk. 1-9, andel (%) Örebro Läns kommuner (RKA).

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Medel
Askersund	3,4	4,1	10,8	7,7	6,1	5,5	4,1	6,0
Degerfors	4,9	6,9	8,9	11,1	11,6	10,3	8,0	8,8
Hallsberg	5,8	6,9	6,5	11,4	13,8	13,7	10,5	9,8
Hällefors	11,4	18,5	22,9	25,4	28,4	22,8	21,0	21,5
Karlskoga	7,4	10,4	12,2	9,4	8,9	8,5	7,2	9,1
Kumla	4,7	4,2	6,1	5,3	5,1	4,8	3,6	4,8
Laxå	16,4	20,4	23,0	22,3	19,6	17,6	17,8	19,6
Lekeberg	1,0	2,1	4,3	3,4	4,2	4,4	3,9	3,3
Lindesberg	11,0	13,6	17,6	15,1	15,1	11,1	9,3	13,2
Ljusnarsberg	16,1	19,7	34,0	34,9	30,0	18,3	8,2	23,0
Nora	5,1	7,2	9,7	10,8	11,9	10,4	8,9	9,1
Örebro	5,7	6,2	6,8	6,3	6,8	7,2	6,8	6,5
Riket	5,4	6,7	8,3	7,8	7,7	7,4		7,2
Karlskoga (enskild)	-	-	-	-	-	-	-	-
Lindesberg (enskild)	-	-	-	-	-	-	4,7	4,7
Nora (enskild)	-	-	-	-	-	-	-	-
Örebro (enskild)	1,6	1,9	3,1	4,0	3,3	2,6	2,1	2,7
Riket (enskild)	2,5	3,0	3,3	3,8	4,0	4,1	3,5	3,5

Tabell 15 (presenterad som tabell 2 i den sammanfattande rapporten). Medelvärden, Andel (%) 2014-2020 Örebro Läns kommuner.

Medelvärden 2014-2020 (andel %)						
Andel		Gymnasiebehörighet	Behöriga lärare	Vårdnadshavare m. eftergymnasial utb.	Nyinvandrade	Inv. 0-19 i ekonomiskt utsatta hushåll
	Lekeberg	87,7	66,0	50,9	3,3	4,4
	Nora	85,4	80,2	47,7	9,1	10,7
	Askersund	82,2	70,2	39,7	6,0	6,6
	Kumla	81,4	73,5	48,4	4,8	7,2
	Degerfors	81,2	70,9	36,9	8,8	13,3
	Hallsberg	79,7	63,8	40,1	9,8	7,3
	Örebro	78,9	72,8	56,3	6,5	11,3
	Hällefors	78,2	56,8	32,4	21,5	18,9
	Ljusnarsberg	77,3	53,7	33,9	23,0	14,3
	Karlskoga	75,8	73,0	47,1	9,1	13,6
	Lindesberg	73,7	68,8	39,7	13,2	14,1
	Laxå	71,2	63,9	35,0	19,6	9,2
	Riket	83,6	72,0	56,3	7,2	9,3
	Örebro Län	78,5	70,6	-	-	-

Tabell 16. Medelvärden, Andel (%) 2014–2020 "Bäst i klassen".

Medelvärden 2014-2020/2021					
Andel		Grundläggande gymn. behörighet	Behöriga lärare	Vårdnadshavare m. eftergymn. utb.	Nyanlända
	Riket	83,6	72,0	56,3	7,2
	Örebro Län	78,5	70,6	-	-
Andel		Grundläggande gymn. behörighet	Behöriga lärare	Vårdnadshavare m. utb.	Nyanlända
	Danderyd	96,0	87,1	87,9	2,4
	Lidingö	95,8	68,4	82,4	3,4
	Vellinge	95,3	80,7	74,1	2,7
	Lomma	95,1	83,5	83,3	2,6
	Nykvarn	95,1	68,9	56,3	2,1
	Filipstad	88,7	56,0	28,9	19,3