

Göteborgs kommun  
goteborg@goteborg.se

## Beslut

---

efter tillsyn i Göteborgs kommun

## Tillsyn i Göteborgs kommun

Skolinspektionen genomför tillsyn i Göteborgs kommun under åren 2011 och 2012.

Kommunen har ansvar för att åtgärder vidtas, såväl på enhetsnivå som på huvudmannanivå. Beslutet riktar sig till Göteborgs kommun och avser brister på områden där huvudmannen måste ta ett övergripande och samordnande ansvar för att säkerställa att författningarnas krav uppfylls. Skolinspektionen kommer vid angivet datum att inleda uppföljning av detta beslut.

### Helhetsbedömning

---

Skolinspektionens tillsyn visar att utbildningen i Göteborgs kommun oavsett skola eller stadsdel inte är likvärdig för alla elever. Redan i Skolverkets beslut år 2006 efter utbildningsinspektion av Göteborgs kommun, påtalas behovet av åtgärder från huvudmannen så att alla elever, oavsett bostadsområde, får en likvärdig utbildning. Sedan dess har åtskilliga elever i kommunen gått ur grundskolan utan att ha inhämtat alla de kunskaper de behöver för vidare studier och för att utvecklas som ansvarskännande samhällsmedborgare. Stadsdelsnämnderna har inte klarat uppdraget att ge alla elever möjlighet till en likvärdig utbildning. Skolinspektionens tillsyn visar att ett drygt år efter den förändrade stadsdelsorganisationen år 2011 kvarstår bristen på likvärdighet i utbildningen.

Göteborgs kommun måste ta ett samlat grepp och vidta åtgärder kring alla de förhållanden och processer i verksamheten som har betydelse för kunskapsresultaten och en hög kvalitet i utbildningen. Inspektionen visar att detta bland annat gäller hur väl undervisningen i kommunens skolor anpassas efter elevernas behov och förutsättningar och även elevers rätt att få särskilt stöd på det sätt och i den omfattning som behövs. Det systematiska kvalitetsarbetet som är grunden för att identifiera åtgärder för ökad måluppfyllelse behöver förbättras på alla nivåer i organisationen. Vidare saknar Göteborgs kommun gemensamma riktlinjer för hur nyanlända elever ska tas emot. I flertalet skolor och stadsdelar brister individanpassningen för de nyanlända bland annat beroende på att deras kunskaper och utvecklingsbehov inte kartläggs tillräckligt.

I Göteborgs kommun är det mer än var fjärde elev som inte når målen för grundskolan (numera kunskapskraven) i samtliga ämnen. Det är dessutom anmärkningsvärda skillnader i grundskolornas måluppfyllelse både mellan stadsdelar och inom stadsdelar. En genomgång av betygsstatistik från och med år 2006 till och med år 2011 visar att kunskapsresultaten försämrats i kommunen. För flertalet av de skolor som redan 2006 hade en mycket låg måluppfyllelse har kunskapsresultaten ytterligare försämrats år 2011.

De låga resultaten är nära kopplade till den bostadssegregation med stora skillnader i befolkningens socioekonomiska sammansättning som finns i Göteborgs kommun. För att motverka detta använder kommunen ett kompensatoriskt resursfördelningssystem vid fastställandet av stadsdelarnas budgetamar. Resultatet av detta avspeglas bland annat i att skolornas lärartäthet och kostnad per elev är högst i de stadsdelar som har stor andel familjer med kort utbildningsbakgrund och stor andel familjer med utländsk bakgrund. Samtidigt är betygsresultaten betydligt lägre i dessa än i övriga stadsdelar. En stor andel av kommunens elever väljer också skola i annan stadsdel/kommun eller i en fristående skola vilket leder till omfördelningseffekter som kan påverka förutsättningarna i skolor där eleverna annars skulle ha gått. Stadsdelsnämnderna har dessutom sinsemellan olika interna system för att fördela resurser till verksamheter och skolor men samtliga saknar ett systematiskt kvalitetsarbete som grund för att styra resurserna efter identifierade behov. Mot bakgrund av detta och av att det är så stora skillnader i måluppfyllelse mellan kommunens grundskolor behöver Göteborgs kommun utvärdera effekterna av resursfördelningen med avseende på om de ger tillräckliga förutsättningar för att alla elever ska kunna nå målen. Genom att kontinuerligt följa upp och utvärdera resursfördelningen som ett inslag i det systematiska kvalitetsarbetet, kan också adekvata insatser för ökad måluppfyllelse i skolorna identifieras och vidtas.

De flesta elever som Skolinspektionen träffat är stolta över sin skola och uppger att de trivs och känner sig trygga. Vid tillsynen framkommer också att skolorna och förskolorna i hög utsträckning har rutiner som fungerar då elever blir utsatta för kränkande behandling. Dock saknas det i flera verksamheter kartläggningar av risksituationer där kränkande behandling kan uppstå. Detta begränsar möjligheterna att bedriva ett målinriktat arbete där skolan planerar och genomför konkreta åtgärder anpassade efter de lokala förutsättningarna och behoven. Stadsdelsnämnderna och Göteborgs kommun som ytterst ansvarig för arbetet kan då inte heller identifiera behov av insatser och på ett övergripande plan vidta riktade åtgärder för att motverka kränkande behandling. Skolinspektionen vill i detta sammanhang påpeka att skolans värdegrundsarbete är vidare än arbetet för att förebygga, åtgärda samt förhindra kränkande behandling. Utbildningen ska också syfta till att fostra aktiva, kreativa, kompetenta och ansvars-kännande individer och medborgare. Värdegrundsarbete i denna vidare bemärkelse uppmärksammas inte i uppföljning och planering av kommunens utbildningsverksamhet.

Flera av de områden som är kopplade till elevernas måluppfyllelse, exempelvis det särskilda stödet och anpassningen av undervisningen, är rektorns ansvar. I majoriteten av kommunens skolor finner dock Skolinspektionen att rektorerna inte tar ansvar för att skolans resultat följs upp och utvärderas och används som

utgångspunkt i ett systematiskt kvalitetsarbete. Kärnan i rektorns pedagogiska ledarskap ligger i att leda och utifrån kunskap om skolans utvecklingsbehov medvetandegöra och motivera organisationen att genomföra åtgärder för ökad måluppfyllelse. Om det saknas kunskap om skolans lokala utvecklingsbehov och om det, i många fall ambitiösa, utvecklingsarbete som genomförs på de allra flesta skolor inte utvärderas så tenderar insatserna att bli steg i blindo. Forskning om framgångsrika skolor visar också att rektorns roll är central.<sup>1</sup> Rektorerna är nyckelpersoner i ett förändringsarbete och Göteborgs kommun har i kvalitetsredovisningen och budget 2013 också anvisat att rektor ska ges bättre tid för det pedagogiska ledarskapet. Skolinspektionen vill i sammanhanget också påpeka vikten av att rektorerna också får stöd i att utveckla rollen som pedagogisk ledare och chef för lärarna.

Skolinspektionens tillsyn visar att det även på barn- och utbildningsområdet centralt i stadsdelarna och i kommunen måste finnas ett systematiskt kvalitetsarbete som stöd för det ledarskap som politiker och tjänstemän har att utöva. De strategiskt viktiga beslut för förbättrad måluppfyllelse och likvärdighet som huvudmannen Göteborgs kommun och nämnderna fattar måste bygga på väl grundad kunskap om verksamheternas behov. Huvudmannen måste också ha system och rutiner för att fånga upp verksamhetens utveckling, insatser och frågeställningar på andra områden av det statliga uppdraget än de mål som prioriteras av kommunen.

I kommunens senaste kvalitetsredovisning betonas också behovet av ett systematiskt kvalitetsarbete som grund för att kunna identifiera och vidta effektiva åtgärder för att öka måluppfyllelsen. Skolinspektionen noterar att Göteborgs kommun, under den pågående tillsynen, har intensifierat arbetet och vidtagit åtgärder för att skapa större likvärdighet i kommunens utbildningar. Budget 2013 har fokus på målet likvärdig utbildning och huvudmannen anger också att detta ska ske med bland annat ett förbättrat systematiskt kvalitetsarbete, bättre förutsättningar för rektor att vara pedagogisk ledare samt en tydligare ansvarsfördelning i den decentraliserade organisationen. Center för skolutveckling har fått i uppdrag och påbörjat arbetet med riktade insatser till de skolor som har störst behov av att förbättra måluppfyllelsen. Skolinspektionen kan konstatera i uppföljningen av skol- och stadsdelsbesluten att det nu påbörjats ett centralt initierat arbete med att utveckla det systematiska kvalitetsarbetet på såväl stads-

---

<sup>1</sup> Grosin L. (2003) Forskning om framgångsrika skolor som grund för skolutveckling, s. 137-177 | G Berg & H Å Scherp, Skolutvecklingens många ansikten. Stockholm, Myndigheten för skolutveckling, Liber.

delsnivå som skolnivå. Skolinspektionen avser att fortsättningsvis följa upp kommunens åtgärder och vad de får effekter för eleverna i kommunens skolor.

Skolinspektionen pekar i denna tillsyn på ett antal områden som är nödvändiga för huvudmannen att åtgärda för att förbättra elevernas måluppfyllelse. Mot denna bakgrund fattar Skolinspektionen följande beslut.

## **Skolinspektionens ingripande**

---

### **Föreläggande**

Skolinspektionen förelägger med stöd av 26 kap. 10 § skollagen (2010:800) Göteborgs kommun att vidta nedanstående åtgärder för att avhjälpa påtalade brister. De vidtagna åtgärderna ska senast den 1 mars 2013 redovisas för Skolinspektionen.

### **Undervisning och lärande**

#### **Bedömning**

Göteborgs kommun måste vidta följande åtgärd för att förbättra arbetet inom bedömningsområdet Undervisning och lärande.

- Huvudmannen ska se till att utbildningen inom kommunens skolväsende är likvärdig oavsett var den anordnas.

#### **Motivering**

Enligt skollagen ska utbildningen inom skolväsendet syfta till att barn och elever ska inhämta och utveckla kunskaper och värden. I utbildningen ska hänsyn tas till barns och elevers olika behov. Barn och elever ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt. En strävan ska vara att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig inom varje skolform och inom fritidshemmet oavsett var i landet det anordnas. Enligt förarbetena till skollagen ska kvaliteten i verksamheten ha lika hög nivå oavsett var i landet verksamheten bedrivs.

Skolverkets statistik för år 2011 visar att det finns stora skillnader i grundskolornas måluppfyllelse både mellan stadsdelar och inom stadsdelar. Kunskapsresultaten har i ett femårsperspektiv försämrats totalt i kommunen. Det är framförallt i de skolor och stadsdelar som redan har låga kunskapsresultat som resultatminskningen är stor vilket ytterligare ökat skillnaderna i kunskapsresultat mellan skolor och stadsdelar. År 2011 var det tio av Göteborgs kommuns 56 betygssättande grundskolor där mer än hälften av eleverna inte nådde målen i samtliga ämnen i grundskolan.

Tillsynen visar att i nästan var femte grundskola ges inte alla elever det särskilda stöd de har rätt till. Dessutom visar tillsynen att det finns brister vid utarbetandet av åtgärdsprogram i ungefär två tredjedelar av kommunens grundskolor. Huruvida alla elever får ett adekvat stöd eller inte varierar mellan stadsdelar, skolor och ibland inom skolor. I stadsdelen Östra Göteborg, som är en stadsdel med låga kunskapsresultat, uppvisar nästan samtliga grundskolor brister i åtgärdsprogrammen. Brister i åtgärdsprogram hänger ofta samman med att det i den bakomliggande utredningen inte tydligt framkommer vilka behov eleven har eller med att skolan inte fullt ut använder sig av utredningens resultat. Detta kan innebära att elever inte alltid får särskilt stöd som är individuellt anpassat efter elevens behov. När det gäller särskilt stöd i form av studiehandledning på modersmålet framgår av intervjuer i skolor och stadsdelar att det varierar i vilken utsträckning de elever som behöver också får detta. Det finns skolor som endast i begränsad omfattning köper in studiehandledning från Språkcentrum. Som skäl för att avstå Språkcentrums tjänster anger vissa skolor att där saknas lärare med både språk- och ämneslärarkompetens medan det finns andra skolor som anger kostnadsskäl. Andra former av stöd som exempelvis särskilda läromedel, digitala hjälpmedel och mediakontakter används i begränsad omfattning. I de skolor som har anställt egna modersmålslärare erbjuds eleverna i viss utsträckning studiehandledning av dessa lärare. Möjligheten att få studiehandledning på modersmålet påverkas därmed också av vilket modersmål skolans egen personal kan undervisa i. Tillsynen visar att många skolor brister i att ge elever särskilt stöd i form av studiehandledning på modersmålet.

Av tillsynen framgår också att det i ungefär en fjärdedel av kommunens grundskolor finns lärare som brister i att anpassa undervisningen efter elevernas behov och förutsättningar eller i att ge alla elever den ledning och stimulans de behöver för att utvecklas så långt som möjligt. Här finner Skolinspektionen ofta en undervisning som är lika för alla elever oavsett behov, förutsättningar, erfarenheter och tänkande. Detta medför att alla elever inte får det stöd för sitt lärande de behöver och inte heller tillräcklig stimulans och utmaningar för att nå längre i sin kunskapsutveckling.

Det finns stora skillnader i hur utbildningen för nyanlända elever genomförs och hur lång tid det tar innan eleverna får ordinarie klassplacering. Det varierar också mellan, och inom, stadsdelar i vilken utsträckning de nyanländas kunskaper i samtliga ämnen kartläggs. Ofta görs en genomgång av elevens skolbakgrund och en summarisk kartläggning av elevernas kunskaper i något eller några ämnen. Elevernas rätt till undervisning tillgodoses också i olika grad då tillsynen visar att nyanlända elever ofta i första hand undervisas i ämnet svenska som andraspråk, eventuellt i matematik samt i sitt modersmål. När så sker är utbildningen upplagd utifrån elevernas bristande kunskaper i svenska och inte

utifrån de kompetenser de har i övriga ämnen vilka då riskerar att inte bevaras och utvecklas. Studiehandledning på modersmålet, som många skolor brister i att ge eleverna, är avgörande för om de nyanlända elevernas kunskaper och utvecklingsbehov ska kunna kartläggas. Även för elever som inte är nyanlända men som har utländsk bakgrund visar tillsynen att arbetet med att anpassa undervisningen till elevernas förutsättningar och behov måste förbättras.

Vid tillsynen av verksamheten i fritidshemmen finner Skolinspektionen att det finns stora skillnader i fritidshemmens kvalitet såväl mellan som inom stadsdelarna. Exempelvis gäller detta tillgång till särskilt stöd för elever som behöver det, fritidshemmens arbete med att stimulera elevernas utveckling och lärande samt arbetet med att innehållsmässigt komplettera skolan. Kommunens fritidshem har också olika förutsättningar att leva upp till detta på grund av lokalernas varierande kvalitet och storlek samt elevgruppernas storlek och sammansättning. Eftersom fritidshemmet bland annat har som uppgift att stimulera elevernas utveckling och lärande har brister i fritidshemmens kvalitet även betydelse för måluppfyllelsen i skolan.

Av vad som framgår av avsnittet uppföljning och utveckling av utbildningen brister det systematiska kvalitetsarbetet i kommunens skolor och fritidshem samt på stadsdels- och kommunnivå vilket försvårar för Göteborgs kommun att fatta strategiskt viktiga beslut för förbättrad måluppfyllelse och likvärdighet.

Utredningen visar att huvudmannen inte skapar tillräckliga förutsättningar för en likvärdig utbildning inom sitt skolväsende. Kvaliteten i kommunens skolväsende är genomgående inte lika hög. Det finns stora skillnader i grundskolornas kunskapsresultat både mellan och inom stadsdelarna. På kommun- och stadsdelsnivå och i majoriteten av skolorna saknas, i synnerhet för de lägre årskurserna, uppföljning, utvärdering och analys av elevernas måluppfyllelse som en grund för att vidta åtgärder i syfte att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Alla elever får inte det särskilda stöd de har rätt till och alla ges inte en individanpassad undervisning. Huvudmannen har heller inte i de olika verksamheterna följt upp och utvärderat arbetet med särskilt stöd och anpassningen av undervisningen efter varje elevs förutsättningar och behov. Verksamheten uppfyller därmed inte författningarnas krav och huvudmannen föreläggs att vidta åtgärder så att bristen avhjälpas.

**Författning**

1 kap. 4 och 9 §§ skollagen

**Uppföljning och utveckling av utbildningen****Bedömning**

Göteborgs kommun måste vidta följande åtgärd för att förbättra arbetet inom bedömningsområdet Uppföljning och utveckling av utbildningen.

- Huvudmannen ska bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete som består i planering, uppföljning och utveckling av utbildningen.

**Motivering**

Enligt skollagen ska varje huvudman inom skolväsendet på huvudmannanivå systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen. Det systematiska kvalitetsarbetet ska inriktas på att de mål som finns för utbildningen i skollagen och andra föreskrifter (nationella mål) uppfylls. Det systematiska kvalitetsarbetet ska dokumenteras. Huvudmannen ska se till att åtgärder vidtas om det vid uppföljningen framkommer att det finns brister i verksamheten. Sådan planering, uppföljning och utveckling av utbildningen ska genomföras även på förskole- och skolenhetsnivå.

Tillsynen visar att kunskapsresultaten analyseras och utvärderas i liten utsträckning i kommunens skolor. I synnerhet gäller detta årskurserna 3 och 5 i grundskolan (från och med läsåret 2011/12 ska istället elevernas resultat i relation till kunskapskraven i årskurs 3 och 6 användas) där en stor del av kommunens skolor inte sammanställer resultaten för dessa årskurser. Intervjuer med tjänstemän och politiker visar att det vare sig på stadsdelsnivå eller på kommunnivå efterfrågas resultat och utvärderingar från skolorna när det gäller måluppfyllelsen för grundskolans lägre årskurser. Det saknas därför sammanställning, analys och utvärderingar av uppnådda resultat på kommunnivå.

Utvärderingar och analyser av såväl resultaten som de åtgärder man vidtagit i syfte att förbättra måluppfyllelsen behövs för att tydliggöra vilka nya prioriteringar, pedagogiska insatser och organisatoriska förändringar som kan behövas i verksamheten. I skolornas och stadsdelarnas dokumentation över arbetet med fullmäktiges prioriterade mål, redovisas insatser som gjorts för att öka måluppfyllelsen. Detta kan exempelvis vara satsningar på dator till varje elev eller olika kompetensutvecklingsinsatser i matematik samt läs- och skrivutveckling. I nästan samtliga fall är dessa insatser inte utvärderade så att det går att utläsa i vilken utsträckning insatta åtgärder har påverkat måluppfyllelsen. Det blir då svårt för ansvariga att i ett övergripande kommunperspektiv bedöma utfallet i den mål- och resultatstyrda verksamheten i Göteborgs kommuns utbildningsverksamhet.

I mer än 75 procent av skolenheterna i Göteborgs kommun har Skolinspektionen vid tillsynen funnit brister i det systematiska kvalitetsarbetet och i samtliga stadsdelsbeslut har kritik riktats mot stadsdelsnämndernas systematiska kvali-

tetsarbete. Analyser och utvärderingar saknas oftast på dessa nivåer och det är ovanligt att skolenhetens/stadsdelens egeninitierade kvalitetsarbete mot nationella mål utöver de kommunalt prioriterade målen har dokumenterats.

Av den dokumentation från kommunen, stadsdelarna och skolenheterna som Skolinspektionen tagit del av framgår att verksamheten vid fritidshemmen inte följs upp och utvärderas. Kunskap om måluppfyllelsen i kommunens fritidshemsverksamhet saknas därför som underlag för beslut i syfte att utveckla verksamheten. Vidare saknas i de flesta fall utvärderingar och analyser av förskoleklassens och grundskolans verksamhet och dess måluppfyllelse. Av intervjuer med politiker och tjänstemän på såväl stadsdelsnivå som kommunnivå framgår att de har en begränsad kunskap om dessa verksamheters måluppfyllelse. Skolinspektionen kan dock konstatera att det vid kommunens förskolenheter i huvudsak bedrivs ett fungerande systematiskt kvalitetsarbete men att det trots detta, på stadsdelsnivå, ofta saknas analyser och bedömningar av förskolans måluppfyllelse. Följaktligen är det också svårt att utan sådant underlag göra bedömningar och analyser av måluppfyllelsen för förskolan som helhet i kommunen. Även vid tillsynen av gymnasieskolan och vuxenutbildningen fann Skolinspektionen brister i det systematiska kvalitetsarbetet vilka kan ha betydelse för huvudmannens förmåga att fatta strategiska beslut.

Av intervjuer med tjänstemän och politiker framgår att inte heller de särskilda kommunala satsningar i form av resurstillskott för att förbättra kvalitet i förskola och fritidshem som genomförts har utvärderats utifrån hur måluppfyllelsen i dessa verksamheter påverkats.

Av intervjuer med politiker och förvaltningstjänstemän på såväl stadsdels- som central nivå framgår att det finns en medvetenhet om att det resultatanalyserande arbetet på alla nivåer behöver förbättras. Skolinspektionen noterar också att huvudmannen under tillsynens gång vidtagit åtgärder för att förbättra det systematiska kvalitetsarbetet. Arbetsgrupper har startats och nya mallar för både verksamhetsplaner och uppföljningsrapporter har skapats med syfte att få tillstånd en gemensam struktur för det systematiska kvalitetsarbetet i hela organisationen.

Utredningen visar dock att huvudmannen inte i tillräcklig utsträckning planerar, följer upp och utvecklar sina verksamheter systematiskt samt inte tar tillvara resultaten och ser till att dessa omsätts i åtgärder för att förbättra måluppfyllelsen. Eftersom det i verksamheter saknas sammanställningar, utvärderingar och analyser av uppnådda resultat saknar huvudmannen ett viktigt underlag för att kunna planera och utveckla utbildningen. Därmed begränsas också möjligheten att vidta relevanta åtgärder i syfte att öka måluppfyllelsen. Verksamheten upp-

fyller därmed inte författningarnas krav och huvudmannen föreläggs att avhjälpa bristen.

**Författning**

4 kap. 3 § skollagen

**Erbjudande av utbildning****Bedömning**

Göteborgs kommun måste vidta följande åtgärd för att förbättra arbetet inom bedömningsområdet Erbjudande av utbildning.

- Samtliga barn ska erbjudas plats i förskolan inom fyra månader efter det att barnets vårdnadshavare anmält önskemål om plats.

**Motivering**

Enligt skollagen ansvarar hemkommunen för att utbildning i förskola kommer till stånd för alla barn i kommunen som ska erbjudas förskola och vars vårdnadshavare önskar det. Vidare anges att kommunen ska erbjuda barnet förskola inom fyra månader efter det att vårdnadshavare anmält önskemål om förskola med offentlig huvudman. Kommunens skyldighet att erbjuda förskola innebär enligt Skolinspektionen att platsen ska vara tillgänglig, dvs. att barnet kan börja vid aktuell förskolenhet, inom de fyra månaderna.

Tillsynen av stadsdelarnas förskolor visar att det i samtliga stadsdelar finns barn som inte erbjudits förskoleplats inom fyra månader. Stadsdelarnas egen statistik visar också att det i de flesta stadsdelarna finns barn som inte erbjuds förskola inom fyra månader. Som exempel kan nämnas att det i stadsdelen Majorna-Linné den 31 januari 2012 fanns 80 barn som inte erbjudits förskola inom fyra månader. Motsvarande siffra den 29 februari 2012 var 123. Dessutom framkommer i intervju med de placeringsansvariga i stadsdelarna att det finns fler barn som inte erbjudits plats inom fyra månader än det antal statistiken visar. Det är barn som meddelas erbjudandet inom fyra månader men inte får tillgång till platsen inom de fyra månaderna. Följaktligen visar tillsynen att även de stadsdelar vars egen statistik visar på full behovstäckning inte erbjudit förskoleplats inom fyra månader. Exempelvis framgick av stadsdelen Norra Hisingen placeringsdatasystem att det vid tidpunkterna 31 januari och 29 februari 2012 fanns sammanlagt omkring tio barn som meddelats erbjudande om förskoleplats inom fyra månader men inte fått tillgång till platsen inom de fyra månaderna. (Se vidare i respektive stadsdelsbeslut)

Intervjuer med tjänstemän i stadsdelarna och centralt i kommunen visar att utbyggnaden och anskaffandet av förskoleplatser inte alltid är en fråga som stads-

delsnämnderna ensamt äger och kan lösa. Exempelvis handlar det i många fall om plan och markfrågor som andra instanser i kommunen handlägger och beslutar om. Att nå full behovstäckning i förskolan innebär därför inte enbart en resurstilldelningsfråga utan också en övergripande samordningsuppgift för huvudmannen Göteborgs kommun.

Av utredningen framgår att Göteborgs kommun inte alltid erbjuder barnet förskola inom fyra månader efter det att vårdnadshavare anmält önskemål om förskola med offentlig huvudman. Verksamheten uppfyller därmed inte författningarnas krav och huvudmannen föreläggs att avhjälpa bristen.

Vid Skolverkets utbildningsinspektion år 2006 påtalades i beslutet att Göteborgs kommun brister i sitt ansvarstagande då det finns barn som inte erbjudits förskoleplats inom fyra månader och att detta ska rättas till. Skolinspektionen finner det anmärkningsvärt att samma brist konstateras år 2012.

**Författning**

8 kap. 14 § skollagen

**Anmärkning**

Skolinspektionen tilldelar med stöd av 26 kap. 11 § skollagen (2010:800) Göteborgs kommun en anmärkning.

**Ledningsstruktur och organisering av utbildningen****Bedömning**

Skolinspektionen har uppmärksammat följande brister inom bedömningsområdet Ledningsstruktur och organisering av utbildningen.

- I kommunen finns inte en tydlig ansvarsfördelning mellan vissa av de nämnder som fullgör huvudmannens uppgifter enligt skolförfattningarna.

**Motivering**

Enligt kommunallagen ska fullmäktige bestämma nämndernas verksamhetsområden och inbördes förhållanden samt utfärda reglementen med närmare föreskrifter om nämndernas verksamhet och arbetsformer. Vidare ska nämnderna var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten.

Enligt Reglemente för Göteborgs vuxenutbildningsnämnd är Vuxenutbildningsnämnden styrelse för komvux, särvox samt sfi. I Vuxenutbildningsnämndens

uppdrag ingår övergripande ansvar för samordning, utveckling och strategisk planering för den kommunala vuxenutbildningen. Enligt Reglemente för Göteborgs utbildningsnämnd är Utbildningsnämnden styrelse för bland annat vuxenutbildning i kommunal regi. Utbildningsnämnden svarar för de uppgifter inom vuxenutbildningen som enligt skollagen och förordning om kommunal vuxenutbildning ankommer på kommunen.

För vuxenutbildningen i Göteborgs kommun har på förvaltningsnivå och rektorsnivå överenskommelser träffats mellan de båda berörda förvaltningarna om hur ansvarsfördelningen mellan nämnderna praktiskt ska hanteras i verksamheten. Enligt "Överenskommelse mellan Vuxenutbildningsförvaltningen och Utbildningsförvaltningen" ansvarar exempelvis Vuxenutbildningsförvaltningen för antagningen till vuxenutbildningen, även den som sker i egen regi under Utbildningsnämndens ansvar. Att Vuxenutbildningsnämnden genom sin förvaltning har ansvaret för antagningen i detta avseende framgår inte av reglementena. Det går heller inte av reglementena att utläsa vilket ansvar i övrigt som åvilar respektive nämnd i egenskap av styrelse för en del av kommunens offentliga skolväsende för vuxna. Detta gör ansvarsfördelningen mellan nämnderna otydlig.

Av utredningen framgår att ansvarsfördelningen mellan nämnderna är otydlig vilket försvårar nämndernas möjligheter att ta ansvar för att verksamheten bedrivs i enlighet med de föreskrifter som gäller för verksamheterna. Verksamheten uppfyller därmed inte författningarnas krav. Skolinspektionen bedömer dock att överträdelsen är mindre allvarlig. Eftersom förvaltningarna tillämpar en fungerande ansvarsfördelning och bristen därmed är av formell art tilldelas huvudmannen en anmärkning och måste åtgärda bristen.

#### **Författning**

2 kap. 2 § skollagen jmf. med 3 kap. 4 § och 6 kap. 7 och 32 §§ kommunallagen

### **Fakta om kommunen**

---

Göteborgs kommun har drygt 500 000 invånare och ingår som en av 13 kommuner i Göteborgsregionens kommunalförbund (GR). Kommunerna i GR samarbetar i skolfrågor och har bildat en gemensam gymnasieintagning där elever fritt kan söka gymnasieskolor inom regionen. Göteborgs kommun har en stadig befolkningsökning. Under den senaste 5-årsperioden har befolkningen ökat med i genomsnitt cirka 5000 invånare per år. Ökningen består av ungefär lika delar födelseöverskott och inflyttningsöverskott.

Kommunfullmäktige ansvarar för att kommunens verksamheter genomförs enligt lagar och förordningar och har det yttersta ansvaret för barn- och utbildningsverksamheten. Göteborgs kommun är från och med den 1 januari 2011 organiserad i tio geografiska områden, stadsdelar. Varje stadsdel styrs av en stadsdelsnämnd. Stadsdelsnämnderna ansvarar i sitt geografiska område för förskoleklass, grundskola och grundsärskola, förskola samt fritidshem i stadsdelen. Före den 1 januari 2011 var ansvaret för ovanstående verksamheter fördelat på 20 stadsdelsnämnder. Utbildningsnämnden har ansvaret för gymnasieskolan och gymnasiesärskolan samt har utföraransvaret och är ansvarig nämnd för kommunens vuxenutbildning i egenregi. Vuxenutbildningsnämnden ansvarar för all upphandlad vuxenutbildning på entreprenad. Vuxenutbildningsnämnden har också ett övergripande samordningsansvar för all vuxenutbildning i kommunen och beställer utbildningsplatser i form av såväl entreprenader som kommunal egenregi.

Göteborgs kommuns stadsdelsnämnder får sina ekonomiska ramar via en resursfördelningsmodell som utgår från befolkningens storlek, ålder och sammansättning. Modellen innebär att tilldelningen av resurser varierar mellan stadsdelarna på ett sätt som beräknas motsvara stadsdelens resursbehov utifrån lokala förutsättningar. Stadsdelsnämnderna har sedan att prioritera hur resurserna ska användas inom de olika verksamheterna i stadsdelen.

Kommunfullmäktige styr barn- och utbildningsverksamheten bland annat genom att i den årliga budgeten ange prioriterade mål som stadsdelsnämnderna och facknämnderna har att planera sin verksamhet utifrån. I budget beslutas också om de medel som nämnderna har att förfoga över. Nämnderna gör sedan uppföljningar av sina verksamhetsplaner och rapporterar flera gånger per år i särskilda uppföljningsrapporter och i en årsrapport hur arbetet med fullmäktiges prioriterade mål har avlöp och vilka resultat som uppnåtts. För utbildningsområdet ligger de kommunalt prioriterade målen i linje med nationella mål. Stadsledningskontoret sammanställer för utbildningsområdet en gemensam uppföljningsrapport och årsrapport. Stadsledningskontoret upprättar årligen även en kvalitetsredovisning som har ett bredare och mera analyserande innehåll än uppföljningsrapporter och årsrapport.

Center för skolutveckling är en enhet inom stadsledningskontoret som bistår kommunens barn- och utbildningsverksamheter med kompetensutveckling och andra utvecklingsinsatser. Denna enhets arbete styrs av det inriktningsdokument som årligen fastställs av kommunfullmäktige och som utgår från de i budget prioriterade målen för utbildningsområdet. Språkcentrum i stadsdelen Lundby organiserar modersmålsundervisningen för hela kommunen och stadsdelarna kan genom Språkcentrum köpa tjänsterna undervisning i och studiehandledning på modersmålet.

**Förskola, fritidshem, grundskola och grundsärskola**

I Göteborgs kommun finns cirka 400 kommunala förskolor samt cirka 175 fristående förskolor över vilka kommunen har ett tillsynsansvar. Kommunen bedriver också pedagogisk omsorg i form av familjedaghem samt öppen förskole- och fritidsverksamhet. Totalt har antalet förskoleplatser under den senaste 5-årsperioden ökat med mer än 4 500 platser vilket motsvarar en drygt tjugoprocentig ökning.

Skolinspektionen har genomfört tillsyn i cirka 150 kommunala grundskolenheter av vilka cirka 30 stycken också omfattade grundsärskola. Fritidshem för barn i åldrarna 6-12 år bedrivs integrerade i skolenheterna. Av samtliga barn i åldern 6-9 år är cirka 78 procent inskrivna i fritidshem, medan motsvarande siffra för barn i åldern 10-12 år är cirka 8 procent. Ungefär 21 procent av grundskolans elever går i någon av de 37 fristående grundskolor som finns inom kommunen.

Nyanlända grundskoleelever placeras ofta i särskilda enheter som Introduktionsskolan i Östra Göteborg och Välkomstenheterna i Angered och i Askim-Frölunda Högsbo men kan också som i Biskopsgården och Majorna -Linné tas emot direkt på skolorna. Nyanlända elever kan vara placerade i introduktionsverksamhet mellan ett par veckor och uppemot ett halvt till ett år i de stadsdelar som har sådan verksamhet. I andra stadsdelar får eleverna omedelbart en skolplacering och går antingen i ordinarie klass eller i så kallad förberedelseklass.

Det görs i kommunen ingen sammanställning på kommunnivå eller stadsdelsnivå av måluppfyllelsen i samtliga ämnen i årskurserna 3 och 5 eller elevernas resultat i relation till kunskapskraven i årskurs 3 och 6 som ska användas från och med läsåret 2011/2012.

Enligt Skolverkets officiella statistik för år 2011 var det genomsnittliga meritvärdet för elever i Göteborgs kommunala grundskolor 205 jämfört med rikets 211. Det genomsnittliga meritvärdet för flickor var 215 och för pojkar 196. Skillnaden i resultat mellan könen är dock något lägre i Göteborgs kommun jämfört med genomsnittet för riket. För elever födda utomlands var det genomsnittliga meritvärdet 155 i kommunens skolor år 2011 medan det i riket var 174. Andelen elever som uppnådde behörighet till något nationellt program i gymnasieskolan var 82 procent att jämföra med riksgenomsnittet som var 88 procent. Andelen elever som nådde målen i samtliga ämnen var i kommunens skolor 70 och i riket 77 procent. Således är det i Göteborgs kommuns skolor mer än var fjärde elev som inte når målen. Betygsresultaten för Göteborgs kommun som helhet har försämrats under den senaste femårsperioden. Det genomsnittliga meritvärdet har minskat från 209 år 2006 till 205 år 2011. Andelen elever som når målen i samtliga ämnen har minskat från 73 procent till 70 procent under samma tid. Det är framförallt i de skolor och stadsdelar som redan har låga kunskapsresultat

som resultatminskningen är påtaglig vilket ytterligare ökat skillnaderna i kunskapsresultat mellan skolor och stadsdelar under femårsperioden. Variationen i resultat mellan stadsdelarna och mellan skolorna i kommunen är anmärkningsvärt stora. Andelen elever i årskurs 9 som når målen i samtliga ämnen varierar för stadsdelarna mellan 40 procent i Östra Göteborg och 86 procent i Örgryte-Härlanda år 2011. På skolnivå varierar kunskapsresultaten mellan Sandeklevsskolan i Östra Göteborg där det genomsnittliga meritvärdet var 136 och Kärralundskolan i Örgryte-Härlanda där det var 244 meritpoäng.

Sammanställningar av måluppfyllelsen i grundsärskola görs inte på kommunnivå eller stadsdelsnivå varför dessa uppgifter inte kan redovisas här.

### **Gymnasieskola och gymnasiesärskola**

Den kommunala gymnasieskolan i Göteborgs kommun består av 14 skolenheter. Vid gymnasieskolan finns tillgång till samtliga nationella program, introduktionsprogram samt en internationell gymnasial utbildning, International Baccalaureate (IB). Gymnasiesärskolan erbjuder åtta nationella program samt individuella program. I de 30 fristående gymnasieskolorna i kommunen går cirka 10 000 elever medan det är cirka 11 500 elever som får sin gymnasieutbildning i Göteborgs kommunala gymnasieskolor.

Kunskapsresultaten vid Göteborgs kommunala gymnasieskolor i form av genomsnittlig betygspoäng uppgår till 14,1 enligt Skolverkets statistik för år 2011 vilket är i paritet med riket. Av de elever som fick slutbetyg år 2011 var 86 procent behöriga till universitets- och högskolestudier att jämföra med 87 procent i riket. Andelen som fullföljde sin gymnasieutbildning på nationellt program inom fyra år var 67 procent år 2011 jämfört med andelen i riket som var 76 procent. Högst andel (96 procent) fullföljde Byggprogrammet och lägst andel (56 procent) fullföljde Barn- och fritidsprogrammet. Sammanställningar av kunskapsresultaten i gymnasiesärskolan görs ej på kommunnivå.

### **Vuxenutbildning**

I Göteborgs kommun är det 4,3 procent av den vuxna befolkningen som deltar i kommunal vuxenutbildning enligt Skolverkets officiella statistik för kalenderåret 2011. Detta är en högre andel än i riket (3,7 procent). Vuxenutbildningsförvaltningen upphandlar cirka 75 procent av vuxenutbildningen i Göteborgs kommun från 14 utbildningsanordnare av olika storlek och organisation. Utbildningsanordnarna är studieförbund, folkhögskolor, ekonomiska föreningar och aktiebolag.

I Skolverkets statistik för år 2010 redovisas att andel studerande med studieavbrott i kommunal vuxenutbildning är 18 procent i Göteborgs kommun vilket är något högre än i riket. Av statistiken framgår vidare att mellan 14 och 23 procent

avbryter utbildningen i svenska för invandrare beroende på vilken av kurserna A–D som uppgifterna gäller. Andelen avbrott ligger i samtliga kurser något lägre än värdena för riket. Enligt Vuxenutbildningsförvaltningens kvalitetsredovisning för 2011 har andelen studerande i särskild utbildning för vuxna som erhållit betyg efter avslutad kurs fördubblats och är nu 10 procent samtidigt som andelen avbrott också ökat markant och nu ligger på 17 procent.

**Tabell 1:**

| <b>Verksamhetsform</b>              | <b>Antal barn/elever/studerande cirka</b> |
|-------------------------------------|-------------------------------------------|
| Förskola                            | 23 500                                    |
| Fritidshem                          | 15 000                                    |
| Förskoleklass                       | 4 500                                     |
| Grundskola                          | 33 500                                    |
| Grundsärskola                       | 500                                       |
| Gymnasieskola                       | 11 500                                    |
| Gymnasiesärskola                    | 400                                       |
| Kommunal vuxenutbildning            | 11 500                                    |
| Särskild utbildning för vuxna       | 150                                       |
| Utbildning i svenska för invandrare | 8 000                                     |

Källa: Uppgifter från Göteborgs kommun

I ärendets slutliga handläggning har enhetschefen Lena Dahlquist samt undervisningsråden Elisabeth Fogelberg och Anna Wide deltagit.

**På Skolinspektionens vägnar**

Peter Ekborg

Avdelningschef

Mats Lindström

Undervisningsråd/Föredragande

**Bilaga:**

**Bilaga 1: Allmänt om tillsynen**

**Bilaga 2: Sammanställning av fattade beslut**

## **Allmänt om tillsynen**

---

Skolinspektionen genomför regelbundet tillsyn i alla kommuner för att granska skolväsendet. Tillsynen av de fristående grundskolorna har skett under samma period som de kommunala skolorna utom i de fall där verksamheten nyligen startat eller varit föremål för tillsyn.

Vid tillsynen tar Skolinspektionen ställning till i vad mån verksamheten ger förutsättningar för barn, ungdomar och vuxenstuderande att nå de nationella målen och bedömer om huvudmännen uppfyller de krav som författningarna ställer på verksamheten. Tillsynen fokuserar på sådana faktorer som har betydelse för en god lärandemiljö och för elevernas möjligheter att uppnå kunskapsmålen. Förutom att Skolinspektionen bedömer måluppfyllelsen inriktas tillsynen mot tre huvudområden: Elevernas utveckling mot målen, ledning och utveckling av utbildningen samt enskild elevs rätt.

Skolinspektionen har med start våren 2011 genomfört regelbunden tillsyn i gymnasieskolor och vuxenutbildning inom utbildningsnämndens och vuxenutbildningsnämndens ansvarsområde samt inom utbildningsverksamheten i Göteborgs kommuns tio stadsdelar. Skolbeslut och övergripande beslut för de olika stadsdelsnämnderna, utbildningsnämnden samt vuxenutbildningsnämnden har presenterats löpande och inneburit uppföljning med krav på åtgärder för de brister som tillsynen bedömt. Kommunens förskoleverksamhet och verksamheten vid fritidshemmen redovisas i var sitt sammanfattande beslut för respektive stadsdel. För huvudmannen Göteborgs kommun sammanställs iakttagelser och bedömningar, som rör huvudmannens ansvar för utbildningsverksamheten i kommunen, i ett beslut (kommunbeslut). Skolinspektionen ger alltid huvudmännen möjlighet att ta del av och lämna synpunkter på sakuppgifter i besluten.

Skolinspektionens granskning avser emellertid inte att ge en heltäckande bild av tillståndet i skolväsendet utan i vilken utsträckning huvudmannen, vid det aktuella granskningstillfället, avviker från de krav och förväntningar som uttrycks i skollag, läroplaner och övriga författningar som rör skolväsendet, inom de granskade områdena. Beskrivningarna och bedömningarna i besluten grundas på de dokument som huvudman och skolor lämnat samt på de iakttagelser och intervjuer som genomförts vid besök i verksamheten. Även annan information från Skolverkets nationella uppföljningssystem, eller som finns publicerad på annat sätt, har använts. Skolinspektionen använder olika tillsynsmetoder vilket innebär att besöken vid skolor och verksamheter kan variera avseende såväl omfattningen som av vilka grupper som intervjuas. Vid kommunala förskolor och fritidshem grundar sig inspektionen i huvudsak på intervjuer med personal, föräldrar och ledning.

För den offentliga verksamheten kompletteras alla beslut med en muntlig återrapportering av inspektörerna till företrädare för huvudmannen.

Inom de områden där Skolinspektionen bedömt att det finns brister har huvudman och rektor eller förskolechef ett ansvar för att åtgärder vidtas. Med anledning av tillsynen ska huvudmannen till Skolinspektionen redovisa vilka åtgärder som har vidtagits i verksamheterna inom den tid och i den ordning som anges i beslutet.

Ytterligare information om den regelbundna tillsynen finns på Skolinspektionens webbplats ([www.skolinspektionen.se/Tillsyn](http://www.skolinspektionen.se/Tillsyn)).

## Sammanställning av Skolinspektionens beslut på nämnd-nivå som fattats i samband med den regelbundna tillsynen i Göteborgs kommun

---

### Facknämnder

|                         |                   |
|-------------------------|-------------------|
| Vuxenutbildningsnämnden | beslut 2011-06-16 |
| Utbildningsnämnden      | beslut 2011-06-17 |

### Stadsdelsnämnder

|                         |                   |
|-------------------------|-------------------|
| Centrum                 | beslut 2011-12-02 |
| Örgryte – Härlanda      | beslut 2011-12-13 |
| Majorna – Linné         | beslut 2012-02-22 |
| Angered                 | beslut 2012-03-27 |
| Östra Göteborg          | beslut 2012-04-17 |
| Västra Hisingen         | beslut 2012-05-02 |
| Västra Göteborg         | beslut 2012-06-19 |
| Askim, Frölunda, Högsbo | beslut 2012-06-20 |
| Norra Hisingen          | beslut 2012-08-23 |
| Lundby                  | beslut 2012-09-04 |