

Kandidatuppsats i offentlig förvaltning HT12
Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet
Tara Larsson
Dejna Selimovic
Handledare: Malgorzata Erikson
Examinator: Iwona Sobis

Implementering av politiska beslut

Beslutsfattare vs Verkställare

Sammanfattning

Vår studie ämnar förklara problematiseringen avseende implementering av politiska beslut. Till grunden för vår studie ligger ett tidigare uppdrag där ett politiskt beslut gällande invandring och mottagande av barn med utländsk bakgrund skall implementeras i en mindre erfaren stadsdel i Göteborg. Under årens gång har många forskare kommit fram till att det oftast är svårt att genomföra en lyckad implementering och att implementeringen ofta är dömd att misslyckas. Vad behövs då för en lyckad implementering, sett till fallet vi ovan nämnt? Vi ska med hjälp av implementeringsteori samt intervjuer med en erfaren rektor och sex mindre erfarna rektorer ta fram underlag för att besvara detta. Resultaten analyseras sedan och kopplas till implementeringsteori samt tillgängligt informationsmaterial vi nyttjat.

Innehållsförteckning

Inledning och problemformulering	s.4
Avgränsning	s.4
Implementering – genomförande av ett politiskt beslut	s.5
Metod	s.10
Informationsmaterial	s.11
Fall 1, rektor med erfarenhet	s.14
Fall 2, rektorer med mindre erfarenhet	s.17
Analys	s.22
Slutsats	s.25
Källförteckning	s.28
Bilagor	s.29

Inledning och problemformulering

På senare tid har en stor anströmning av diverse invandrargrupper kommit till Sverige, vilket har lett till att en ny situation har uppstått i samhället. Situationen består av att denna folkgrupp behöver stöd och hjälp till integration i det svenska samhället. Ibland kommer hela familjer och ibland kommer delar av familjer eller bara en ensam person. Vissa av dessa individer är barn vilket medför att en del av ansvaret faller på skolorna. Där finns i dagsläget en problematik då vissa delar av landet har mer eller mindre erfarenhet av arbete med nyanlända barn. Detta ställer nya krav på verksamheten och framför allt den ansvarige för verksamheten, alltså rektorn, då denna formar verksamheten efter nya behov. Det är därför viktigt att de delar av landet som står utan erfarenhet ändå uppmärksammar samhällsförändringen och tar del av varandras erfarenheter, och har ett kunskapsutbyte. Då antalet invandrare ökat har det resulterat i att kommunerna får ta emot större antal invandrare och politikerna fattar beslut om var dessa skall placeras och hur många som skall placeras på respektive ort.

Syftet med vår studie är att kartlägga de problem som eventuellt kan uppstå vid en implementering av politiska beslut. I detta fall talar vi om att placera ut nyanlända barn i skolor med ingen eller liten erfarenhet av arbete med dessa. Det som är centralt i vår uppsats är beredskapen inför förändringen, det vill säga hur ledningen, i vårt fall rektorerna, förbereder verksamheten inför den kommande förändringen. Vi vill därmed se till rektorernas behov av kompetensutveckling. Våra forskningsfrågor lyder därför:

Hur ser beredskapen hos ledningen, rektorerna, ut för att implementera beslutet om fler nyanlända elever?

Vilken beredskap behövs för att kunna hantera implementeringen?

Avgränsning

För att kunna besvara våra forskningsfrågor så skall vi studera två fall i Göteborgs kommun, varav fall 1 är en rektor med erfarenhet av arbete med nyanlända elever och fall 2 består av sex rektorer med mindre erfarenhet. Rektorn med erfarenhet arbetar på en gymnasieskola

som enbart tillhandahåller undervisning för nyanlända elever och de sex rektorerna arbetar på grundskolor årskurs F-9. Målet är att studera rektorernas beredskap och inte hela verksamheten detta då ledningen strukturerar upp verksamheten.

Implementering – genomförande av politiska beslut

Bakgrunden till forskningen inom implementeringsteori börjar på 1960-talet i Usa där man talade om den amerikanska drömmen, något presidenten Lyndon B. Johnson kallade kriget mot fattigdomen. Det var ett välfärdsprogram som skulle leda till det så kallade ”The Great Society” där målet var att hjälpa utsatta samhällsgrupper. Projektet var dock ett misslyckande då det rapporterades om få eller inga förändringar (Rothstein 2006, s. 72-73). Likt andra välfärdsprogram så tenderar de flesta att misslyckas. Det kan medföra att medborgarna inte hyser särskilt stor tillit till staten (Rothstein 2001, s. 18). Efter projektet ”The Great Society” så släppte författarna Jeffrey L. Pressman och Aaron Wildavsky boken ”Implementation” år 1973 vilket var det banbrytande startskottet för implementeringsteori då de ”framhävde det politiska i förvaltningens verksamhet” (Rothstein 2001, ss. 18-19).

”Implementeringsproblemet innebär att ett politiskt beslut genomförs på ett sätt som inte är i enlighet med beslutsfattarnas avsikt. Målet med en lyckad implementering är att politikerna styr och förvaltningen verkställer (Rothstein 2001, s. 19).

Den klassiska styrmodellen- vem gör vad?

Då vi pratar om implementeringsproblem kan vi utgå från den så kallade klassiska styrmodellen som innebär att vi gör skillnad på beslutsfattaren och verkställaren inom den politiska sfären. Beslutsfattare och verkställare har en relation som kan beskrivas med orden styrning och kontroll. Styrningen är till för att beslutsfattaren just skall styra verkställaren och då påverka implementeringen av det politiska beslutet. För att bättre visa på hur styrningen kan gå till delas den in i direkt och indirekt styrning. Den direkta styrningen innebär att beslutsfattaren ger order och instruktioner till verkställaren om hur denne exakt skall göra för att implementera det politiska beslutet. Indirekt styrning däremot (som vår studie faller under) innebär att det inte förekommer några exakta direktiv utan beslutsfattaren styr i den mån att de kan påverka verkställarens handlande genom att styra hur implementeringen skall vara organiserad, vad organisationen får för resurser till att implementera det beslut

som tagits, men det kan också handla om att vissa regler för implementeringen fastställs som verkställaren sedan måste följa eller också om rekrytering till verkställarrollerna. Vidare förekommer det också en tredje form av styrning och det är den informella styrningen som också går under indirekt styrningen, denna form kännetecknas av att ”beslutsfattaren i icke bindande former tillkännager sin uppfattning om hur det politiska beslutet i något avseende bör tolkas eller genomföras” (Rothstein 2001, s. 20). Styrningen kompletteras sedan med kontroll av hur det politiska besluten har implementerats. Detta innebär att beslutsfattaren efter att implementeringen skett får information om hur verkställaren följt styrningen. Om informationen skulle visa på att styrningen ej följts av verkställaren finns det något som kallas återstyrning som innebär att beslutsfattaren har lov att ändra styrningen. Styrningen kan ses från två aspekter den ena handlar om ”i vilken grad” verkställaren följt beslutsfattarens styrning, detta kallas reliabilitet och den andra aspekten ser till ”i vilken grad de resultat” som beslutsfattaren eftersträvat har uppnåtts, detta kallas rationalitet (Rothstein 2001, s. 21). Enligt olika statsvetenskapliga framställningar kan man se på denna relation mellan beslutsfattare och tillämpare på tre skilda sätt. Det första är ”det traditionella” kortfattat innebär detta att beslutsfattaren styr och tillämparen följer styrningen, skulle detta ej göras skall återstyrning ske. I den traditionella styrningen är förvaltningen ett instrument som beslutsfattaren använder sig av för genomförandet av det politiska beslutet.

Den andra aspekten är teorin om närbyråkrater som Michael Lipsky tar upp. Denna teori ser till dem som på ett professionellt sätt arbetar med människor, som exempel ser menas här sjukvården, skolan och socialtjänsten. Denna teori menar på att personer som jobbar inom ovannämnda organisationer har en så pass stor handlingsfrihet och handlingsförmåga att det i själva verket är de som utformar politiken på sitt område. Då denna typ av verksamhet skall vara individanpassad har politiker oftast svårt för att styra och kontrollera den. Vilket är en följd av att de saknar den professionella kompetensen inom området och därmed saknar förmågan att hantera situationer där prioriteringar måste göras samtidigt som individuella hänsynstaganden skall tillgodoses (Rothstein 2001, s. 22). Lipskys tes riktar sig främst till att närbyråkraterna formar politiken vad gäller innehållet i deras verksamhet dock kan politiker fortfarande genom indirekt styrning påverka förutsättningarna för dessa verksamheter genom, som tidigare nämnt, beslut rörande organisering, resurser, lokalisering etc. Den tredje aspekten handlar om att olika aktörer bildar nätverk som sedan blir avgörande för hur politiken utformas. Implementeringen sker då genom samspel mellan dessa aktörer. Deras deltagande kan bero på intresse eller rentav position i en formell organisation. Denna kan vara

av statligt, kommunalt eller privat slag.

Implementeringsteori och dess två synsätt - top-down och bottom-up

Det finns två synsätt inom implementeringsteorin, top-down och bottom-up och dessa har, sedan forskningen kring implementeringen påbörjades, varit i många forskares debatter. Top-down innebär precis som det låter, uppifrån och ner, det vill säga att allt börjar från toppen där det politiska beslutet är fattat vartefter en styrningskedja bildas neråt i organisationen. Varje steg får då en allt precisare beskrivning av hur implementeringen skall gå till. Som exempel tar Anders Sannerstedt upp följande kedja ”skollag – skolförordning - styrning och kontroll från statlig skoladministration - beslut i kommunal skolstyrelse - åtgärder på den enskilda skolan – undervisning i klassrummet.” (Rothstein 2001, s. 24). Detta är alltså en aspekt som främjar ”beslutsfattarens avsikter” (Rothstein 2001, s. 25). Ser man istället till bottom-up perspektivet innebär detta att utgångspunkten förflyttas från organisationens topp till organisationens nedre del det vill säga ”där det offentliga tjänster överlämnas till avnämnan” det vill säga till exempel där undervisningen lämnas till läraren i ett klassrum (Rothstein 2001, s. 24). Denna aspekt främjar istället ”tillämparens handlande” (Rothstein, 2001, s. 25). Skillnaden mellan dessa aspekter formar sig främst i deras skilda syn på lagar och styrinstrument. I Top-down är lagarna grundläggande för en analys och forskningsproblemet faller under beskrivningen och förklaring till hur lagar implementeras. Medan det i Bottom-up istället ifrågasätts hur relevanta lagarna egentligen är avseende styrandet. Detta perspektiv menar på att om lagen ändå inte har någon inverkan på styrningen kan denna istället uteslutas ur analysen då den ej har något värde för den (Rothstein 2001, s.25).

De klassiska forskarna och dess syn på implementeringsteori

De tidigare forskarna som studerade implementering lade vikten på den politiska administrationens diktonomi där det viktigaste fokus var att verkställande just verkställde beslutet. De nya forskarna anser däremot att implementeringen är en viktig del av den politiska processen då denna ger legitimitet (Hill & Hupe 2005, s. 70). Detta vilar sig vidare

på att de verkställande är inblandade i varje steg av den politiska processens implementering. Några av de senare forskarna, Lawrence O'Toole mfl. (Hill & Hupe 2005, s. 68), tar även upp medel som kommunikation som en grundläggande pusselbit för att en implementering skall bli lyckad. De talar då om kommunikation mellan de olika nivåerna statliga och lokala, vilket även kan anpassas ner på stadsdelsförvaltningar. Vidare så pratar R. Matland om implementeringens kontenta, då han studerar tidigare forskare i en publikation från 1995 anser han att dessa har satt upp många variabler. Dock så räcker variablerna inte till, uppställandet av många variabler spelar ingen roll om hänsyn till omständigheterna kring dessa inte tas. Han föreslår exempelvis olika sätt att tänka vid olika typer av politik, då politiken skiljer sig åt så bör även implementeringen göra det. (Hill & Hupe 2005, ss. 74-76). Även om Matland kommer med nya idéer så uppstår även en fråga, "hur lätt är det att märka politik såsom han gör?" (Hill & Hupe 2005, s. 77). Andra viktiga aspekter som tas upp av forskare är nätverk, som antas vara "politik görs interaktivt i komplicerade processer mellan ett stort antal aktörer och sker i nätverk med aktörer som är beroende av varandra" (Hill & Hupe 2005, s. 77). Det finns dock ett problem med nätverk, det går inte att mäta mål eftersom alla aktörer har egna intressen resulterar det i att det inte bara finns det därmed ett mål.

Lärande och kunskap

För att på bästa sätt kunna implementera politiska beslut så kan organisationer med fördel ta lärdom av varandra. Clegg, Kornberger och Pitsis (2007, s. 380) nämner tre viktiga faktorer för ett lyckat samarbete: organisationer måste se möjligheterna i att lära av varandra, det krävs en transparens en öppenhet så att inga barriärer skapas annars blir det svårt att lära av varandra och slutligen så måste det finnas en förmåga att kunna och vilja lära sig . Vidare tar de upp teorier som Wegner har berörande hur gränser kan hanteras om dessa uppstår. Han menar på att det finns tre sätt att överbygga dessa, genom människor, artefakter och interaktion. Människor kan vid samarbete användas som mäklare, bara för att en individ har en position i en organisation så kan individen vid samarbetet få en annan position i just den "gruppen". Det innebär att individen upplever två världar och kan tillföra något till båda. Artefakter eller föremål kan vara av intresse för lärande av varandra då dokument, modeller, redskap och dylikt kan vara gränsöverbyggande och ge parterna en förståelse för varandra. Där de kan finna båda likheter och olikheter som de kan dra lärdom av samt göra att de känner sig trygga i samarbetet. Interaktion kan vara gränsöverbyggande då den visar på

organisationernas olika perspektiv och föreställningar (Clegg, Kornberger & Pitsis 2007, ss. 377-378).

Vidare så pratar de om olika fokus vid kunskapsöverförande i organisationer, knowledge management (kunskap) och organisatoriskt lärande. Skillnaden mellan dessa två är att de har olika fokus, det kan påstås 'att knowledge management fokuserar på de existerande resurserna inom en organisation och lärandet på den dynamiska utvecklingen av dessa resurser.' (Clegg, Kornberger & Pitsis 2007, s. 362).

En viktig aspekt som Clegg, Kornberger och Pitsis (2007, s. 368) tar upp är 'artikulering' (steget från implicit till explicit)' denna syftar till att sprida ny kunskap och göra denna till en del av de redan tillgängliga processerna. Det anses nämligen att den bidrar till en innovationsprocess då den är en djup källa som ger ledningen information om resurserna så att dessa kan utvecklas och sammankopplas med förändring som till slut leder till organisatoriskt lärande.

Organisatoriskt lärande är i sig ett väldigt brett område och kräver olika färdigheter då olika typer av lärande kräver olika kunskaper och förutsättningar. Clegg, Kornberger och Pitsis (2007, s. 371) berättar om teoretiker vars teorier utgör ett rättsnöre för organisatoriskt lärande så ansåg de att 'lärandet utspelas som en anpassning till förändringar i omgivningen'. Det är omgivningen som förändras och som gör att ny kunskap behöver förvärvas så att en organisation kan möta en förändring på bästa sätt.

Sett till våra valda teorier så anser vi att vår studie karaktäriseras av nedanstående som är ett hjälpmedel vid analysen av våra fall.

- Beslutsfattaren och verkställaren, vem gör vad?
- Indirekt styrning
- Närbyråkrater
- Nätverk och samarbeten/samverkan
- Kunskap

Metod

Vi kommer att använda oss av en kvalitativ undersökning och göra intervjuer med sammanlagt sju rektorer. Intervjuerna kommer att vara semistrukturerade till sin form och vår studie är en jämförande fallstudie. Vi väljer denna metod då vi anser att den ger oss möjlighet till att få mer djupa och utvecklande svar, vilket en kvantitativ forskning skulle missgynna då den ofta inte tillåter allt för ingående svar. Vi anser att intervjuer öppnar upp oss för nytänkande och kreativitet på ett sätt som en enkät inte skulle göra. En intervju ger oss rum för diskussion med respondenterna samt bollande av idéer och tankar. Vårt mål är att kunna ha så avslappande intervjuer som möjligt med våra intervjupersoner då ämnet kan vara stötande på de vis att man tar det som kritik mot ens arbetssätt. Dessutom så handlar det om en förändring som hittills varit ifrågasatt. Vi har också som mål att under våra intervjuer ge rektorerna en känsla av tillförlitlighet och förståelse då vi anser att det är av stor vikt att de har förtroende för oss, vi vill således främja ärlighet i svaren vi får från våra anonymiserade respondenter. Att våra respondenter är anonyma tycker vi främjar trovärdigheten i vårt kommande resultat. Trovärdigheten är något som enligt Bryman kan klassas som intern validitet vilket besvarar frågan "hur troliga eller sannolika svaren är". Bryman tar också upp termen pålitlighet i en kvalitativ forskning, denna skall motsvara reliabiliteten i en kvantitativ forskning och visar på om forskningen skulle få likartade resultat även vid ett senare tillfälle då denna genomförs (Bryman 2011, s. 52). Då vi tidigare nämner implementeringsproblem som något ständigt återkommande anser vi, att resultaten blir likartade vid forskning om hur man implementerar politiska beslut. Vi inser dock att om någon gör om precis vår forskning vid ett senare tillfälle att resultaten då kan vara annorlunda med tanke på att ett kunskapsutbyte då redan skett vilket förändrar förutsättningarna för just vår specifika studie.

Semi-strukturerade intervjuer innefattar i sig flera exempel på intervjuer som ofta kännetecknas av ett frågeschema med utrymme till följdfrågor. Vi har valt denna intervjuform då den ger oss ett handlingsutrymme samtidigt som vi är förberedda med frågor och har ett modifierbart upplägg. Eftersom vi skall kartlägga problem via intervjuer så undersöker vi flera fall och då kan "man sannolikt upptäcka att det finns ett visst mått på krav av struktur för att kunna jämföra dessa" (Bryman 2011, s. 416). Då vi vill jämföra två fall så behövs en struktur för att vi skall kunna göra detta.

Innebörden av ”fall” är att det inom fallstudier kopplas till en plats eller ett område som exempelvis en organisation eller ett bostadsområde (Bryman 2011, s. 74). Dessa områden utgörs för oss av två olika stadsdelar i Göteborg, där vi mer specificerat skall studera ledningen på gymnasiet för nyanlända samt ledningen på några olika skolor som har mindre erfarenhet av mottagandet av nyanlända. Inom denna gren av kvalitativa metoder så brukar man intensivt studera en viss miljö eller situation, där fallen i sig består av att vi vill kartlägga vilka problem som kan uppstå vid en implementering av politiska beslut samt hur väl förberedd ledningen är i den stadsdel som ska implementera beslutet. Hur skall man förankra kunskap i en miljö med begränsad erfarenhet? Det som särskiljer fallstudier från andra metoder är att man ”intresserad av att belysa sig unika drag hos ett specifikt fall” (Bryman 2011, s. 76).

Informationsmaterial

Nedan följer diverse informationsmaterial så som utredningar samt en intervju som vi genomfört med rektorn på gymnasiet för nyanlända elever. Dessa syftar till att ge en bakgrundsinformation som hjälper oss att urbena viktiga aspekter att tänka på när vi ger våra rekommendationer. Av allt material vi sökt både som uppsatser och tidigare forskning finner vi nedan nämnda texter mest relevanta för vår uppsats. Relevant fakta tycker vi att vi kunde hitta på bland annat regeringens hemsida, där det finns SOU som tar upp fallet med ensamkommande barn.

Tidigare utredningar

SOU 2011:64 " Asylsökande ensamkommande barn, en översyn av mottagandet" är en offentlig utredning som till viss del kan vara relevant för vår studie då den tar upp vissa aspekter som berör kommuner som tar emot barn. Utredningen handlar om vissa lagförändringar som skall ge Migrationsverket friare händer att placera ut de ensamkommande barnen i kommuner som inte har en överenskommelse med Migrationsverket. När ensamkommande barn kommer till Sverige har staten genom Migrationsverket huvudansvaret för barnen. Verket har befogenhet att placera ut barnen i kommuner (i första hand skall placering ske i de kommuner som har en överenskommelse,

men verket har möjlighet att placera barnen i kommuner som ej träffat någon överenskommelse om detta anses nödvändigt eller mer relevant), kommunen skall sedan stå för mottagandet av den nyanlända.

I SOU:n står det också om skollagen som säger att alla barn som är bosatta i Sverige har rätt till utbildning oavsett om de beviljats uppehållstillstånd eller ej. Rätten till utbildning gäller tills dess att de lämnar landet även om beslut om avvisning/utvisning meddelats.

När vi sedan fortsätter vår sökning på tidigare litteratur som berör vårt ämne finner vi intressant fakta från Skolinspektionen med titel: "Rektors ledarskap - En granskning av hur rektor leder skolan mot ökad måluppfyllelse", kvalitetsgranskning rapport 2010:15. Skolinspektionen i sig är en instans som på uppdrag av regeringen utför kvalitetgranskningar av skolväsendet, samt förskoleverksamheten och skolbarnomsorgen. Utgångspunkten för deras granskning är att alla barn har lika rätt till bra utbildning och utbildning i en trygg miljö. Skolinspektionens granskning har som huvudsyfte att bidra till utveckling, via granskningen skapas en bild av vad som är bra och vad skolan kan bli bättre på för att i högre grad nå de mål som är uppsatta för verksamheten. I denna granskning presenteras bland annat rektors roll och rektors egna kompetensutveckling. En rektor har det övergripande ansvaret att inrikta skolans hela verksamhet på att nå de nationella mål som finns uppsatta. Det är också rektorn som i sin roll bär ansvaret för att utbildningen skall utvecklas samtidigt som denne också ansvarar för skolans resultat. Det vill säga att rektors roll är central och av stor vikt för skolan, i utredningen nämns också en rapport från OECD (Organisation for economic co-ordination and development) som säger följande:

"Ett effektivt ledarskap är en förutsättning för att kunna förbättra utbildningens effektivitet och berättigande."

Kvalitetsrapporten påpekar också att vi ofta när vi talar om skolan och elevernas resultat framhåller lärarna som den mest viktiga faktorn för resultaten i fråga och först därefter skolledningen. Dock menar skolinspektionen att rektorns engagemang är av stor vikt och att rektorns arbetssätt och närvarande i den "pedagogiska verksamheten" samt i uppföljningen av resultat lägger grunden för lärarnas möjligheter att genomföra sitt uppdrag. som vi tidigare nämnde så omfattar rollen som rektor ett övergripande ansvar för skolans utveckling, mer specificerat innebär detta att rektorn hålls ansvarig för kvaliteten på undervisningen, det är

också dennes roll att finnas som stöd och för återkoppling till lärarna och slutligen skall rektorn också föra uppföljning, analys och utvärdering av elevernas utbildning och lärande. Detta är rollen en rektor har inom skolan, men utöver detta är denne också en länk mellan skolan och lokala samt nationella beslutsnivån.

"Rektors ledarskap måste ses som en parallell process med lärarnas arbete som pedagogiska ledare i klassrummet, där båda är ömsesidigt beroende av varandra."

Vad krävs det för bakgrund för att kunna hantera denna roll?

Skolinspektionen säger att en ledare måste ha kompetens i frågor som rör skolväsendet, det vill säga, frågor rörande undervisning, kunskapsutveckling och lärande, här syftar detta till att rektorn skall kunna förstå och tolka de nationella mål som finns, tolkningsförmågan skall kunna appliceras på flera olika nivåer i skolsystemet, både övergripande men också ut ett elevperspektiv (Skolinspektionen 2012-12-30).

I skolinspektionens kvalitetsrapport skrivs också om "rektors egna kompetensutveckling" här tas det upp att rektorn i sin roll har som uppgift att ta ansvar för och själv ombesörja sig med den kompetensutveckling som de anser vara nödvändig för att leda skolan mot att nå dess mål. Hur man väljer att utöka sin kompetens kan skilja sig, men ett vanligt tillvägagångsätt är att rektorerna tillhör olika nätverk där kunskaps och meningsutbyte med andra rektorer sker. Dock bör här påpekas att huvudmannen måste ha respekt och förståelse för rektorerna och dess olika utvecklingsbehov. Huvudmannen måste se rektorerna som "professionella chefer i ett komplext system" (Skolinspektionen 2012-12-30).

Vidare påpekas också i granskningsrapporten att rektorerna måste säkerställa lärarstyrkans kompetens för att undervisnings kvaliteten blir så hög som möjligt (Skolinspektionen 2012-12-30).

Fall 1, Rektor med erfarenhet

Fall ett består av en rektor som har erfarenhet av arbete med nyanlända elever och som därmed vet hur och kan beskriva vilka förberedelser som behövs för en ledning och rektorer vid en situation där de ställs inför arbete med nyanlända barn och ungdomar. Vi har genomfört en intervju med rektorn som är verksam i Göteborgs kommun på gymnasiet för nyanlända elever. Nedan följer resultatet av vår intervju med rektorn.

Verksamheten

Vi genomförde en intervju med rektorn för nyanlända på gymnasienivå, som berättade om sin verksamhet och hur de går tillväga när de möter nyanlända. Även denna rektor har sina rötter i grundskolan både som lärare men också som rektor. Verksamheten hon ansvarar för är mottagningsskola för hela Göteborgs stad, för nyanlända mellan 16-20år. Hon beskriver verksamheten som en "sluss", detta då de eleverna inte behålls så länge. Eleverna har olika bakgrund, vissa kommer direkt från migrationsverket och har bara varit i Sverige ca: två veckor medan andra kommer via anhörighetsinvandring, arbetskraftsinvandring eller är gömda elever, vissa är också ensamkommande, så de har "hela paketet". Alla går dock inte kvar på mottagningsskolan utan vissa placeras ut på andra gymnasieskolor. När eleverna väl blir kända för gymnasiet och de kommer till den så kallade slussen blir de kallade till ett kartläggnings- och testtillfälle. Vid detta tillfälle görs olika tester i svenska för att bedöma vilken nivå eleven ligger på svenskamässigt och då jobbar man efter europeiska referensramar. Av de eleverna som varit i Sverige en längre period placeras många ut på andra gymnasieskolor på så kallade fortsättningsnivåer, med det är dock fortfarande mottagningsskolan som är placeringsansvarig för dessa elever då de inte kan gå ett nationellt program. Anledningen till detta är att alla elever som passerar slussen är obehöriga, det vill säga att de sakna betyg i svenska.

För elever som är "helt" nya görs också förutom tester i svenska också bedömningar i läs- och skrivkunnighet på deras modersmål, detta för att analysera om eleven eventuellt är analfabet eller inte. I samband med detta kollar de också pennfattning, hur man läser latinska bokstäver, hur man pratar sitt hemspråk och vad man har för omvärlds och kartkunskap. Alla tester som görs är formella och kombineras med en intervju tillsammans med tolk och lärare och handlar

mest om elevens skolbakgrund. Viktigt att tänka på är att man inte bara kan ställa frågan "hur länge har du gått i skolan" för 7 år i ett annat land motsvarar inte alltid 7 år enligt svensk skolgång. Därför är det viktigt att ha uppföljningsfrågor om vilka ämnen eleven läst, hur många de var i klassen etc. Denna data ligger sedan till grund för en sannolikhetsbedömning som sedan hjälper mottagningsskolan att avgöra om eleven skall placeras på någon annan skola på en fortsättningsnivå eller om den skall stanna kvar på mottagningsskolan.

Mängden elever gör också att mottagningsskolan har väldigt goda möjligheter att göra undervisningen väldigt individanpassad, vilket rektorn påpekar kommer vara omöjligt för en stadsdel då de aldrig kommer ha så stora mängder som krävs. På mottagningsskolan finns det klasser för analfabeter, nybörjarklasser för analfabeter, fortsättningsklasser för analfabeter och i de här grupperna handlar det inte bara om att lära sig läsa och skriva utan det handlar om att komma i tid, att kunna sitta still, hålla en penna, kunna tyda bilder och tecknade bilder och veta hur man betar sig i en grupp, vad gör man och vad gör man inte?

Utöver klasserna för analfabeter finns det klasser för de som bedöms ha en skolbakgrund motsvarande 2-6 år, vilket är majoriteten. Här finns det också olika nivåer på klasserna, dels de lite långsammare men också de med snabb studietakt. Det finns också klasser för de som bedöms ha en god skolbakgrund. Alltså blandas inte de olika nivåerna vilket man lätt blir tvungen till att göra i en mindre stadsdel.

Personal

Personalen på mottagningsskolan har väldigt olika utbildning, vilket rektorn anser vara en styrka. På skolan finns förskolelärare, lågstadielärare, mellanstadielärare, högstadielärare samt lärare på gymnasienivå. Lågstadielärarna är av den gamla sorten och har då med sig läsinlärning vilket är ett krav för att kunna arbeta med analfabeter. Alla lärarna har svenska som andra språk minst 45p med undantag för matematiklärare idrottslärare och engelskalärare. Det bör påpekas att skolan inte har alla ämnen utan många ämnen faller under svenska som andra språk kittet, här behandlas ämnen som rör samhällsvetenskapen och naturvetenskapen. Sen så finns självfallet ämnena matematik och engelska, engelska tillhandahålls enbart till de som anses ha tillräckligt god skolbakgrund eller som har engelska som modersmål.

Samarbete med andra myndigheter

Skolan får oftast kännedom om eleverna via social- och resursförvaltningen men de har även kontakt med Migrationsverket ibland. Då de som är ensamkommande får en godeman har skolan också kontakt med denne, då den blir ansvarig för det ensamkommande barnet. Boendet barnet är placerat på är också en instans med vilken skolan har kontakt. När barnen kommer till mottagningskolan så finns det ingen förkunskap om barnet, utan det är vid första samtalet som man får lära känna barnet mer. På detta samtal ombeds också att den godemannen och boendet är med. Rektorn lyfter här fram är att man inte alltid måste veta den individuella bakgrunden, det räcker att man känner till den allmänna, den individuella kommer fram efterhand. Det är viktigt att skolan är en plats för eleverna där de slipper bli påmind om sin bakgrund, men där det ges möjlighet att om de vill, få tala med kurator, sjuksköterska och annan personal. Man bör också ha i åtanke att det finns många runt den ensamkommande, både flyktingbarnteamet, godemannen, boendet etc. och de vet den individuella bakgrunden, därför är det inte skolans roll att luska i detta om inte barnet vill berätta. Dock är det viktigt att skolan har ett gott samarbete med boendet, godemannen och socialtjänsten för att skapa en bra elevhälsa.

Rektorns tips till stadsdelen

När vi talar med rektorn för nyanlända på gymnasienivå får vi ta del av olika tips som stadsdelen bör tänka på inför och under den kommande förändringen. Dessa är bland annat följande:

- *Gott samarbete med godeman, boende och social- och resursförvaltning.
- *Stöd till rektorer och personal i form av handledning från professionella handledare och skolpsykologer (för att hjälpa sig själv att sätta gränser då man lätt blir personligt engagerad).
- *Arbete med traumatiserade barn.
- *Arbete med *hela* personalstyrkan.
- *Eleverna är *hela* skolans angelägenhet och inte bara förberedelselärares.
- *Elever som kommer från en såpass annorlunda kultur i jämförelse med den svenska kan inte bara placeras ut i en svensk klass. Det är för stora skillnader samtidigt som det finns risk att barnen till exempel lär sig kompispråket fort och därmed övervärderas dess egentliga svenskakunskaper.

- *Analfabeter behöver enskild undervisning, inte hela tiden för det finns det inte resurser till i stadsdelen så kanske en 1 timma om dagen.
- *Förberedelsegrupper i stadsdelen.
- *Verksamheten skall vara centralt placerad i skolans lokaler, fina klassrum och duktiga pedagoger vilket ligger under rektors ansvar för höja statusen på denna verksamhet.
- *Fadderskap i klassen.
- *Kulturkunskap är A och O.
- *Organisationen behöver få ta tid då det är mycket tid kring schema etc.
- *Jobba med mångkultur och arrangera kulturkvällar.
- *Utse en rektor som kommer jobba med verksamheten.
- *Rektorn har ansvar för att barnen får det de har rätt till.
- *Svenska som andra språks-grupper för alla nyanlända.
- *Språkintröduktion åtminstone några veckor innan de placeras ut i klasser.
- *Kontinuerligt arbete med det svenska språket, förklara med bilder.
- *Medvetenhet om att missförstånd lätt kan uppstå, språkbarriär.
- *Prata om förändringen på ett positivt och välkomnande vis.
- *Satsa på dem som inte är helt emot förändringen.
- *Våga prata om de nyanlända på varje möte fast det inte är aktuellt än.

Utöver dessa tips så är det obligatoriskt att göra en kartläggning av varje enskilt barn.

Fall 2, rektorer med mindre erfarenhet

Fall 2 består av fem intervjuer med sex rektorer, vid ett tillfälle deltog två rektorer, de är verksamma i en av Göteborgs stadsdelar som har mindre erfarenhet av arbete med nyanlända elever. Efter att vi har genomfört våra intervjuer kan vi tydligt se att vissa snarlika svar återkommer upprepade gånger. Vi kan även se att vissa svar skiljer sig markant från varandra och vi återkommer till hur detta kan komma sig. Av de sex rektorer som vi intervjuat i stadsdelen kan vi se att dessa rektorer alla har bakgrund som lärare respektive rektor men att arbetsplatserna skiljer sig markant. Det framkom även att erfarenheten av arbete med barn med invandrabakgrund skiljer sig relativt mycket. Nedan följer en redovisning av intervjuernas resultat.

Skolan

Ingen av rektorerna känner sig särskilt förberedda på den kommande förändringen men vissa känner sig har lättare att hantera den än andra. En stor del av denna skillnad beror troligtvis på att många uttrycker sig att det finns en viss osäkerhet till ankomsten och att informationen varit spretig. Däremot så framkom det att många känner att när barnen väl anländer så kommer man hantera det då, och man får ta eventuella problem allteftersom de dyker upp. Större delen av personalen på alla skolor känner till att det kommer komma en större grupp nyanlända barn. En rektor påpekade att lärarna hade påvisat att de skulle känna en frustration för att det blev för mycket spilloid för barnen under lektionerna med tanke på att de inte har språket med sig, men mer än så är det inte.

Att de inte känner sig förberedda beror säkerligen till viss del på att man i dagsläget inte vet särskilt mycket om den kommande förändringen. Att de inte vet särskilt mycket beror på att stadsdelen inte fått några klara besked ännu mer än att det kommer komma en större grupp barn. Med andra ord så ligger förändringen i dagsläget utanför stadsdelens ramar. Vad som däremot framgår är behovet av information, vilket i sinom tid kommer tillhandahållas. Utöver detta så indikerar även resultatet på att bristen på erfarenhet av arbete med barn från andra kulturer gör att rektorerna känner sig osäkra. Av de rektorer vi pratade med i stadsdelen så hade hälften arbetat i andra stadsdelar i ytterområdena och därmed haft elever med en annan kulturell bakgrund.

Resurser

Vi berörde också frågan om hur skolan tillhandahåller lärare i modersmål med rektorerna och där var alla eniga om att barn har rätt till modersmål och att det är något alla barn får, såvida det inte handlar om något väldigt udda språk då det kan vara svårt att finna någon behörig lärare. Dock är det inte skolan själv som har modersmålsundervisningen utan det är en tjänst man köper från språkcentrum, där det finns väldigt goda resurser. Av allt som kan kännas problematiskt så är detta den enklaste del att tillhandahåll, dock uppkom ett frågetecken då en rektor ifrågasatte hur många det är som kommer. Hon ansåg att är det över 80 barn så kan även språkcentrum komma att behöva anställa mer personal.

Vi fick också kännedom om att både rektorer och personal skulle behöva någon form av utbildning, gärna om kulturen och de ser gärna att det finns något utbyte av kunskap stadsdelar emellan. Som förslag framkom att man kunde ha föreläsningar, (kulturkvällar, vårt förslag) eller nätverksforum där man kunde dela med sig av kunskap och erfarenhet. Vidare tog rektorerna också upp att allt ansvar inte ligger på skolan utan att det är av största vikt att förvaltningen har någon form av föräldrar och barnkurs som introduktion så att de nyanlända får en bild av hur samhället fungerar. I det stora hela behövs en bakgrundskunskap för alla inblandade parter, såväl stadsdel, personal som socialtjänsten. Dock var rektorerna väldigt noga med att påpeka att det i första hand är viktigt för barnen att landa och finna sig själva i det nya landet, för det är ju trots allt de som genomgår den största förändringen. Rektorerna likväl som personal kommer att behöva utveckla sin redan stora kunskapsbas. En annan fråga vi berörde var huruvida rektorerna anser att de kan anpassa utbildningen efter varje enskilt barns behov. Här fick vi en intressant kommentar

“Skolan ska anpassa sig efter allt och alla, så är det ju och så står det i lagen” Rektor 2
intervju 1

Ingen tycker väl att det fungerar till fullo men alla försöker så gott det går, i många fall handlar det om resurser och pengar. Det finns barn som har rätt till stöd men ibland finns inte ekonomin till det, därför ansåg många att det skall bli intressant att se hur det ska fungera med de nyanlända barnen. Det finns förhoppningar om att det kommer finnas yttre ekonomiskt stöd för att skolorna skall kunna möta de behov som kan komma att uppstå. Svaren här var snarlika och den här frågan handlade för de flesta om ekonomiska resurser, vilket uppenbarligen är ett problem som inte kan mötas med kompetensutveckling utan det ligger på en annan nivå.

Processen

När det kommer till deras egen roll som rektor så var det bara vissa rektorer som uttryckte vad de kunde göra i sin arbetsroll för att förändringen skall genomföras så smidigt som möjligt. Medan de flesta där känner en osäkerhet på grund av, som vi tidigare nämnt, att man ännu inte vet så mycket. Men även den begränsade erfarenheten spelar en stor roll i det faktum att många inte vet riktigt hur de skall arbeta med de nyanlända barnen. Vi fick även ett intressant svar i form av att personen inte anser att de är dem som skall genomföra förändringen och

uttryckte sig då såhär.

“ Det är inte vi som ska genomföra den tänker jag ” Rektor 2 intervju 1

Personen ifråga var under intervjuens gång väldigt tydlig med att påpeka att denne känner att det behövs en organisation och kontaktperson bakom med kunskap om familjens hela bakgrund och situation i nuläget, då skolan ändå bara är en del av dagen. Att skolan bara är en del av dagen är denne inte ensam om att påpeka. Däremot så är det ingen som tror att det är en bestående förändring, visst så kommer det nyanlända elever lite då och då men det är oftast en eller två åt gången. Men att det skall komma en stor grupp, som det har varit tal om hittills, vid flera tillfällen än denna tror inte rektorerna kommer ske. Därmed så tror de inte att förändringen kommer påverka verksamheterna avsevärt mycket, mer än att den kan komma att bli berikad med mångkultur, nya kunskaper och erfarenheter. Ett intressant svar vi fick från en rektor var att denne kan se till att personalen har utbildning om behövs samt ser till att det finns lärare i svenska som andra språk. Det var bara denna rektor som satte in sin roll i det framtida sammanhanget, vissa antydde dock att det säkert finns saker som denne som rektor kan göra men vet inte vad, då informationen om förändringen är knapphändig.

En oro som framkom är lite tankar kring målen om godkänt samt vem som har ansvar för vad. Det finns små antydningar om oro kring att skolans snitt kommer att påverkas och man funderar då över hur detta kommer hanteras. Det finns mindre förhoppningar/önskemål om att man ser till individerna och varför måluppfyllelsen sjunker och att man därmed inte bara skall se till resultaten utan även just varför.

Vidare tar man också upp kulturkrocken som något som kan bli ett litet problem, då tänker man främst på jämlikheten men också att man skall följa skolplikten vilket lär vara främmande för de nyanlända. Det kom på tal att somaliska familjer ofta har en tradition av att syskon tar hand om varandra, vilket ibland medför att barn är hemma från skolan för att ta hand om småsyskon. Det är i dessa lägen viktigt att familjen/ de nyanlända förstår skolplikten och att barnen ej ansvarar för syskon utan att det är föräldrarnas ansvar. Vidare tog också en rektor upp ett tidigare fall där olika somaliska klaner kom i konflikt med varandra på skolan bara för att de var från olika klaner. Det är då viktigt att förstå att de har kommit till Sverige just för att komma ifrån problematiken i sitt hemland alltså är det något som man inte skall ta med sig hit, utan här ska man respektera alla på lika villkor. Jämlikheten menade många på att vara den största kulturkrocken. Det är viktigt att man anpassar sig till den svenska kulturen

sen är det självklart bra/viktigt att behålla sin egna kultur men den får anpassas.

“Vi har tagit emot ungdomar ifrån Somalia så är det ju att de har inte med sig någon skolvana. Dom har inte vårt alfabet och ibland har dom ingen läskunnighet i sin egen, i sitt eget alfabet heller så att det blir ju helt och hållet en alfabetisering helt enkelt som dom behöver och det är ju. Också just skolvana att dom andra, dom har inte den vanan att det är viktigt att gå i skolan eller så. Så att det finns många saker man behöver arbeta med och vi haft några barn som har kommit från Somalia och det har varit det har gått bra men det är ju svårt.” Rektor 7 (sista intervjun)

“Om det blir en stor anhopning utav somaliska flyktingar det är ju att dom kommer från olika klaner som har ett stort motstånd mot varandra. Då kan vi få kulturkrockar här, helt klart är det så och där kan jag också känna att jag om det blir så att det blir många somaliska flyktingar då behöver vi större kunskaper om deras klansystem och vad det ena och det andra står för” Rektor 5

Det framkom även lite spekulationer kring att det finns en stor chans att de nyanlända är analfabeter vilket innebär att lärandeprocessen måste börja från noll och byggas på. Detta sa vissa rektorer att ingen personal hade erfarenhet av och att det i så fall skulle behöva personal som har kunskap kring detta och som hjälper barnen att förstå och även måla och rita upp bilder av saker och ting. Det var en rektor som nämnde ett fall där ett barn kollat på en teckning av ett hus och vänt teckningen upp och ner då barnet inte hade någon bild av vad detta "hus" egentligen var för något. Således ansåg alla att en kartläggning av barnens tidigare erfarenheter och utbildning är absolut nödvändig. Oavsett bakgrund så är det en viktig aspekt att även ha kunskap om eventuella klaner då detta kan komma att bli ett problem. Sen finns ju även en ekonomisk aspekt med.

Vi tog också upp frågan om hur integrationen i klasserna respektive skolorna skulle ske, här fick vi olika svar beroende på om skolan hade lite mer erfarenhet av mottagande eller inte. En skola har förberedelsegrupp men denna är främst avsedd för äldre elever. I de yngre åren kommer barnen placeras ut direkt i klasserna och det är då för barnets bästa. För som några rektorer sa så har inte barn några fördomar vilket gör att de yngre mycket lättare kommer in i klassen och det svenska umgänget.

Övrigt

Vi hade även en fråga som rörde tidigare förändringar på skolorna och där fick vi snarlika svar, alla skolor genomgår små förändringar i princip hela tiden men ingen skola hade varit med om någon större förändring. En skola hade inte längre högstadielever, men det var den största förändringen som i princip bara förändrade lärarnas klasser samt rektorns ansvarsområde. De förändringar som verksamheterna stött på hade dock gått relativt smärtfritt till.

Under intervjuerna talade vi också lite fritt med rektorerna och gav dem möjlighet att själva tillägga tankar och funderingar, och där var det ett antal som nämnde vikten av att ha skolan i närheten där man bor just med tanke på kompisarna och tryggheten. Sen så fanns det åsikter från vissa rektorer om vart dessa tycker att barnen bör placeras, med hänsyn till tidigare erfarenheter. Det skall inte gömmas under stolen att det ibland har varit problematiskt att ta emot nyanlända elever och vissa av rektorerna är medvetna om detta och önskar därför mer stöd och kunskap.

Analys

Som framgår av våra valda teorier så handlar mycket om att ha en struktur vilket de erfarna rektorerna efterfrågar och den erfarna rektorerna föreslår. Att ha en organisation bakom som stöttar det politiska beslutet och dirigerar i rätt riktning och bistår med resurser som kan tänkas behövas.

Rektorerna önskar all vägledning och stöd de kan få och därmed bör även rollerna förtydligas, då rektorerna har visat på en osäkerhet så behöver de få kännedom om deras roll samt den roll som deras anställda skall ha och hur deras roller skall förhållas till varandra. I fall 2 handlar det om indirekt styrning där stadsdelen får ett beslut från politikerna som sedan skall verkställas av rektorerna.

Den styrning som politikerna har över rektorerna rör sig mer om att beslutsfattarna styr över resurserna och i viss mån organiseringen samt eventuella regler. Resurser är ett stort ord i detta fall då det kan beröra den ekonomiska aspekten likväl som den kunskapsmässiga aspekten. Vilket är något som behöver förbättras avsevärt, då rektorerna i fall 2 har mycket att

dra lärdom av andra rektorer med erfarenhet. Vidare så bör hänsyn tas till omständigheterna, att bara mäta resultat och ställa upp regler och riktlinjer har en mindre effekt om hänsyn inte tagits till de omständigheter som påverkar beslutat och implementeringen. Vi vill här koppla rektorernas efterfrågan till teorin top-down som vi tar upp, den säger att besluten kommer uppifrån och att instruktionerna för implementeringen blir allt klarare ju längre ner i organisationen man kommer. Detta är ej fallet i dagsläget då stadsdelen än ej fått utförlig information, men denna teori är egentligen det som rektorerna i stadsdelen efterfrågar för att känna sig trygga i förändringen. Vi kan dock tycka att detta blir motstridigt i förhållande till teorin om närbyråkrater. Denna teori tar som vi tidigare nämnt upp den stora handlingsfriheten när man arbetar exempelvis inom skolan, denna handlingsfrihet existerar då närbyråkraterna är specialister på sitt område, något politikerna inte är. Detta gör att politikerna som fattar beslutet har en begränsning till hur mycket instruktioner de kan ge för implementeringen, då de inte i lika stor utsträckning känner till förutsättningarna för närbyråkraten (i detta fall skolorna) att genomför beslutet.

Med tanke på ovanstående teorier får vi en bild som visar på problematiken med att genomföra en lyckad implementering. Det är en speciell situation alla kommer att ställas inför och det framgår tydligt att ingen är eller känner sig särskilt förberedd. Det i sin tur har skapat en osäkerhet till förändringen i sig hos rektorerna och det finns många frågor som de vill ha besvarade. Där kommer även legitimiteten in, som Hill och Hupe tar upp så är implementeringen en viktig del av den politiska processens då den inger legitimitet (2005, s. 70) vilket i sin tur ställer krav på en lyckad implementering där hänsyn tagits till just omständigheter. Här kommer rektorernas roll in då de är med i varje steg av implementeringen. Därmed är deras kunskap av stor vikt och betydelse, det är en resurs som behöver utvecklas då deras osäkerhet inför den kommande situationen lyser igenom i deras svar. Här kommer tanken på nätverk, som Hill och Hupe också tar upp, vilket är ett sätt att utveckla kunskapen och lära sig något nytt samt ta del av andras erfarenheter. I fall två är det av stor vikt att rektorerna kan finna kunskap om mottagandet av ensamkommande barn av andra. Här skulle de gott kunna införa ett samarbete för lärande av andra, Clegg, Kornberger och Pitsis (2007, s. 380) tar upp tre delar för ett lyckat samarbete som är att tänka på: de måste se möjligheterna av att lära av varandra, förmågan att vilja lära sig samt en öppenhet så att inga barriärer skapas.

Att det förekommer en oro för en förändring som denna kan vi förstå, stadsdelen som representeras av fall 2 kommer förvisso få en del nyanlända barn med utländsk bakgrund, men

inte i den utsträckning som fall 1 har och får. Det säger sig således självt att fall 2 aldrig kommer ha samma förutsättningar eller resurser som fall 1 men något som man bör ha i åtanke med hänsyn till skolinspektionens utredning (2010:15) är att rektorerna själva ansvarar för att ombesörja sig med den information och kunskap som de anser vara nödvändiga vid implementering av nya beslut och förändringar. Denna aspekt är något som rektorerna i fall 2 har förbisett, vilket gör att de ej är tillräckligt säkra i sina roller. De måste söka kunskap om det okända för att få så bra resultat som möjligt. Samtidigt skall det självfallet finnas stöd från beslutsfattarna som underlättar förändringen.

Vi skulle även vilja förklara den osäkerhet som återfinns i fall 2 med att strukturen och informationen varit spretig då det politiska beslutet finns om en placering av nyanlända barn men mer information finns i dagsläget inte. Vilket innebär att kommunikationen bör förbättras för en bra implementering, då den uppenbarligen har sina brister. Det framgår visserligen att situationen är oklar men för att skapa bättre förutsättningar bör de inblandade rektorerna redan i förväg få lite mer insyn och närkontakt med beslutsfattarna, och inte bara för information men även för att kunna förstå sig på varifrån beslutet kommer och varför. Så att det inte ses som ett problem, vilket det i dagsläget delvis görs. Implementeringen skall genomföras av rektorerna och de bör därmed se möjligheterna med denna och vilja lära sig. Ses inte möjligheterna till en positiv effekt för skolan och arbetsplatsen så är implementeringen nästintill dömd att misslyckas. Rektorerna, verkställarna, bör i denna situation pusha på sina anställda och visa på möjligheterna samt se till att ta till vara på och utveckla de kunskaper som finns och se vilka behov respektive skola har. Än en gång vill vi påpeka att rektorerna i fall 2 har olika personliga erfarenheter men detsamma gäller dess personal därför skulle en transparens på och mellan skolorna vara bra. Som rektor i fall 1 säger så bör implementering och dess innebörd bli ett samtalsämne på möten redan i förväg så att denna blir en del av det dagliga arbetet. Rektorn i fall 1 tar också upp vikten av närvarande, samarbete, förståelse och ansvarstagande något som vi kan koppla till skolinspektionens utredning (2010:15) som säger att rektorerna bär ansvaret för skolans utveckling och resultat samt att rektorerna är en viktig länk mellan personalen och de överordnade, varifrån besluten kommer. Den kopplingen vi kan göra till fall två är att rektorerna känner en rädsla för det okända, rädsla för att rubba något de arbetat hårt för att bygga upp. För att då denna implementering skall lyckas krävs en bra kommunikation mellan skolorna och stadsdelen, det krävs vidare också av rektorerna att ge denna förändring en stor plats, där skolan låter denna förändring ligga i centrum för alla. Det är som

rektorn i fall 1 säger, rektorernas ansvar att höja statusen på denna verksamhet och inte låta den vara en sorts biverksamhet.

Vidare så kan vi även konstatera att de två fallen skiljer sig avsevärt i den mån att de har olika erfarenhet och resurser vilket även påverkar förutsättningarna. För det första så har fall 1 enbart hand om nyanlända gymnasieelever för hela Göteborgs kommun, vilket enligt SOU (2011:64) är kommunens ansvar. Vidare har personalen utbildning för att ha hand analfabeter. Dessutom så har de som krav att lärarna har utbildning inom svenska som andra språk. Detta är något man inte kan åstadkomma inom en stadsdel i Göteborg, trots att SOU (2011:64) menar på att det är kommunens ansvar så kan man inte förutsätta att alla stadsdelar i kommunen har tillräckliga resurser eller erfarenheter för att kunna hantera ett mottagande av nyanlända skolungdomar.

Utifrån teorierna vi valt finner vi att det för en lyckad implementering krävs en bra kommunikation och ett bra samarbete mellan beslutsfattaren och verkställare. Som i det här fallet där det står mellan beslutsfattare och närbyråkrater tror vi verken på top-down eller bottom-up teorin då de utesluter varandra. Vi anser att det i detta fall skulle vara lämpligt med en teori som den "gyllene medelvägen" där politikernas beslut möts av verkställarens kunskap och specialisering. Att många projekt framstår som misslyckade när det kommer till implementering kanske faller helt naturlig om man måste utesluta någon av ovanstående teorier för att definiera implementeringens lyckandegrad.

Att se på implementeringens styrning innebär som vi tidigare nämnt:

Att ses styrningen från två aspekter den ena handlar om "i vilken grad" verkställaren följer beslutsfattarens styrning, detta kallas reliabilitet och den andra aspekten ser till "i vilken grad de resultat" som beslutsfattaren eftersträvat har uppnåtts, detta kallas rationalitet (Rothstein, 2001:21). För att implementeringen skall bli så bra som möjlig innebär detta som vi nämner ovan att styrningen måste balanseras upp av kunskap och erfarenhet från verkställaren för att möta båda kraven.

Slutsats

För att knyta samman till våra forskningsfrågor så kan vi börja med att konstatera att beredskapen är knapphändig på grund av olika anledningar. Det finns en osäkerhet hos

rektorerna i fall 1 som tydligt lyser igenom då det ställer sig frågande till resurser och ansvarsfördelning. I nuläget så anser de sig inte ha något ansvar och att implementeringen ligger på stadsdelen och beslutsfattarna. Det finns en saknad och efterfrågan på en enad organisation som behövs för att styra upp implementeringsprocessen. Där är vi överens med rektorerna, speciellt sett till teorin men som vi påpekat så är det verkställarens ansvar då denne är delaktig i alla delar av implementeringen. Därför är det för oss uppenbart att beredskapen inte är tillräcklig för att kunna genomföra en bra och effektiv implementering. De tydligaste tecken är den bristande beredskapen, att personalen inte har erfarenhet av arbete med ensamkommande barn i en stor utsträckning, arbete med analfabeter samt brist på förberedelseklasser. I dagsläget gjorde vissa rektorer antaganden om att barnen kommer placeras ut i befintliga klasser, vilket förstås är en omöjlighet då barnen behöver få en utvärdering av dess kunskaper och tidigare utbildning samt en grund i svenska språket för att kunna följa med i undervisningen. Det fanns också en allmän uppfattning av att barnen kommer lära sig språket via sina klasskompisar, vilket ibland som rektorn i fall 1 påpekar kan ge en missvisande bild av språkkunskaperna. Att tala ett kompispråk är inte desamma som att kunna svenska språket till fullo.

För en effektiv implementering så kan rektorerna dra stor fördel av tipsen som rektorn i fall 1 kom med. Utöver det så behövs riktlinjer, delegering, ekonomiska såväl som kunskapsmässiga resurser i form av samarbete eller nätverk där rektorerna likväl som dess personal kan dra lärdom av andra med mer erfarenhet. Vidare så behövs det en förstärkning av personalstyrkan i form fler hemspråkslärare samt lärare som är utbildade för arbete av analfabeter, vilket delvis tillhandahålls av språkcentrum i Göteborg och därför rekommenderar vi en bra kommunikation eller ett nära samarbete så att resurser finns att tillgå. Ett samarbete rekommenderas även med andra berörda parter såsom gode män i de fall en sådan finns, familjehemmens personal och familjerna själva samt socialtjänsten då denna kan vara inkopplad men också flyktingbarnteamet.

För att kunna få allt att fungera så behövs främst en organisation som styr upp det hela och någon som har huvudansvaret och dirigerar alla i rätt riktning dessutom så behövs en bra och öppen kommunikation. Vi rekommenderar någon slags forum samt kontinuerliga möten som fungerar som uppföljning och där alla kan mötas och diskutera vad fungerar/vad fungerar inte? Det får inte glömmas bort att vissa delar kan komma att behöva justeras under

implementeringens gång, även om det verkar genomtänkt så kan förutsättningarna och omständigheterna förändras. Därför bör det finnas en möjlighet till att anpassa metoder och personal allteftersom problem eller dylikt uppstår.

Källförteckning

Bryman, A. (2011) *Samhällsvetenskapliga metoder*. Malmö:Liber

Clegg, S. Kornberger, M. & Pitsis, T. (2007) *Ledning och organisation*. Malmö:Liber

Hill, M. & Hupe, P. (2005) *Implementing public policy*. London:SAGE Publications limited

Rothstein, B. (2001) *Politik som organisaion*. Stockholm:SNS Förlag

Rothstein, B. (2006) *Politik som organisaion*. Stockholm:SNS Förlag

Skolinspektionen, kvalitetsgranskning, rapport Nr: 2010:15,
Rektors ledaskap - En granskning av hur rektor leder skolan mot ökad måluppfyllelse

SOU 2011:64, *Asylsökande ensamkommande barn, en översyn av mottagandet* –
Justitiedepartementet

Bilagor

Bilaga 1- Intervjufrågor till rektorn på gymnasiet för nyanlända

Inledning

Kan du berätta lite om ditt arbete? Din roll, ditt ansvarsområde, din bakgrund och hur länge du har jobbat på skolan.

Skolan

Hur arbetar ni med mottagandet av nyanlända elever?

Har personalen någon speciell utbildning för att hantera mottagandet och dess process?

Hur mycket får ni reda på om elevernas bakgrund?

Hur ser er kontakt ut med migrationsverket/ socialen? Eller andra ansvariga för eleverna..

Resurser

Vilka kunskaper/kvalifikationer anser du vara nödvändiga för att man skall kunna möta den nyanlända barn och elever inom en stadsdel som har mindre erfarenhet?

Beskriv hur medarbetare (av din erfarenhet) bör agera vid mottagandet av nyanlända? Behövs stöd eller ny kunskap för medarbetarna?

Beskriv av erfarenhet om rektorer behöver stöd eller ny kunskap inför en förändring som den kommande förändringen?

Hur känner du att skolan besitter förmågan att kunna anpassa utbildningen efter ett barns enskilda behov? Hur var det innan ni började arbeta med elever från andra kulturer?

Processen

Vad anser du som rektor med erfarenhet att de berörda rektorerna behöver göra för att denna förändring skall genomföras så bra och smidigt som möjligt?

Vilka problem kan stadsdelen/skolorna komma att stöta på under denna förändringsprocess? Vad kan de göra för att undvika dessa alternativt lösa de på bästa och snabbaste vis?

Hur går integreringen till på er skola? Placeras de nyanlända eleverna ut i de befintliga klasserna?

Information

Hur hanterade ni denna förändring när den var ny för er? Hanteras den likadant i dagsläget?

Hur tror du att en skola med begränsad erfarenhet kan komma att påverkas av en sådan förändring?

Har du något råd till rektorerna och övriga inblandade inför den kommande förändringen vi nämnt?

Bilaga 2 – Intervjufrågor till rektorerna i stadsdelen

Inledning

Kan du berätta lite om ditt arbete? Din roll, ditt ansvarsområde, din bakgrund och hur länge du har jobbat på skolan.

Skolan

Vad anser du att denna skola är bra på och vad kan bli bättre? När det gäller bemötande av nya elever (med annan bakgrund) och förmågan att hjälpa dessa att integreras?

Hur beredd anser du att skolan i dagsläget är för att hantera den kommande förändringen?

Resurser

Vilka kunskaper/kvalifikationer anser du vara nödvändiga för den kommande förändringen?

Vilka resurser har eller har inte stadsdelen (personal, material, kunskap) som ni anser vara nödvändiga för att kunna genomföra denna förändring?

Anser du att dina medarbetare kan komma att behöva särskilt stöd eller ny kunskap inför förändringen (motivera ditt svar)?

Beskriv om du känner att du behöver stöd eller ny kunskap inför den kommande förändringen?

Hur känner du att skolan besitter förmågan att kunna anpassa utbildningen efter ett barns enskilda behov?

Processen

Vad anser du som rektor att du behöver göra för att denna förändring skall genomföras så bra och smidigt som möjligt?

Har du en uppfattning av att ni kan komma att stöta på problem under denna förändringsprocess? I så fall vilka?

Hur ser dina medarbetare på denna förändring?

Har du i dagsläget möjlighet att tillhandahålla modersmåls lärare?

Om inte, hur kommer du att bemöta detta behov?

Vi antar att ni kommer placera ut de nyanlända eleverna i befintliga klasser, hur kommer den integreringen gå till?

Information

Har skolan tidigare i någon form stött på någon förändring och hur hanterades i så fall denna?

Hur tror du att skolan i framtiden kommer att påverkas av förändringen?