

Från regler till eget ansvar

*En antologi om
förutsättningarna
för skolans
styrning*

Från regler till eget ansvar

*En antologi om
förutsättningarna
för skolans
styrning*

BESTÄLLNINGSADRESS:

LIBER DISTRIBUTION

PUBLIKATIONSTJÄNST

162 89 STOCKHOLM

TEL: 08-690 95 76

FAX: 08-690 95 50

E©POSTADRESS: SKOLVERKET.LDI@LIBER.SE

BESTÄLLNINGSDNUMMER: 97:319

ISBN 91-88373-98-3

SKOLVERKETSDNR 94:100

OMSLAG OCH INLAGANS FORM: KRISTINA SCHOLLIN-BORG

TRYCK: SPÅNGA TRYCKERI AB, STOCKHOLM 1997

Innehållsförteckning

Förord	7
Vem har makten över skolan?	
Kersti Blidberg	11
Trender och traditioner i några europeiska styrsystem	
Eva Marie Rigné	25
Två perspektiv på målstyrning av offentlig verksamhet	
Anders Johansson	51
Styrning och ansvarstagande i en decentraliserad skola	
Karin Nyström och Jonas Österberg	65
Skolans informella styrning	
Ulf Nytell	87
Lärares beskrivning av styrningen i skolan	
Solveig Lundberg	103
”Detta är vårt uppdrag...”	
- arbetsorganisation och pedagogisk ledning i en grundskola	
Gudrun Ahlin, Stig Anderback, Kjell Gustavsson och Erik Tingstedt	117
Styrning som samtalet om skolan	
Erik Wallin	139
Referenser	155

Förord

Utvärdering av skolans styrning är en central uppgift för Skolverket.

Artiklarna i denna antologi belyser frågor relaterade till skolans styrning och bidrar utifrån olika perspektiv till kunskap om hur målstyrningen fungerar på skolans område och hur detta kan förstås och förklaras.

Kersti Blidberg¹ placerar i sin inledande artikel Vem har makten över skolan? in målstyrningen av skolan i ett vidare nationellt sammanhang och diskuterar styrsystemets förutsättningar på olika nivåer. Artikeln presenterar således det system och den ram som de övriga artiklarna verkar inom. Eva Marie Rigné går i sin artikel Trender och traditioner i några europeiska länders styrsystem ett steg längre och gör en internationell utblick över hur några andra europeiska länder har hanterat frågan om skolans styrning.

Anders Johansson, Novemus, Högsolan i Örebro, beskriver i sin artikel Två perspektiv på målstyrning av offentlig verksamhet två alternativa modeller för att beskriva och förstå målstyrning.

I styrsystemet har kommunerna fått en central roll för skolverksamheten. Karin Nyström och Jonas Österberg redovisar i Styrning och ansvarstagande i en decentraliserad skola - studier av kommuner i ett styrperspektiv resultat från en underökning där elva kommuners styrning av skolan belyses genom resursfördelningen till elever med behov av särskilt stöd.

Svårigheterna och möjligheterna att styra den pedagogiska praktiken, skolvardagen, enligt statens intentioner, diskuteras av flera författare. Ulf Nyttell, docent i pedagogik, Uppsala universitet, lyfter fram en skolas skolkultur som den centrala förutsättningen för statlig styrning i Skolans informella styrning. I Solveig Lundbergs Lärares beskrivning av styrningen i skolan diskuteras frågan utifrån samhällskunskapslärares vid fyra gymnasieskolor beskrivningar av och tänkande kring styrning. Gudrun Ahlin m.fl. närmar sig en grundskola utifrån ett annat fokus, nämligen arbetsorganisation och pedagogisk ledning i Detta är vårt uppdrag - arbetsorganisation och pedagogisk ledning i en grundskola.

Som en sammanfattande och avslutande reflexion kring hur förändring kan åstadkommas kan Erik Wallins, prof. em. i pedagogik Uppsala universitet, avslutande artikel Styrningen som samtalet om skolan ses. Det handlar om samtalet om skolan oavsett var eller av vilka det förs som fundamentalt för skolans utveckling.

Ulf P Lundgren
Generaldirektör

Kersti Blidberg
Projektledare

¹ Om ej annat anges är författarens institutionella hemvist Skolverket.

Vem har makten över skolan?

KERSTI BLIDBERG

Styrningen av skolan i ett internationellt perspektiv

Ett gemensamt drag i hela västvärlden under 1980- och 90-talen är att styrsystemen för skolans verksamhet har genomgått stora förändringar. Utbildningsforskare har identifierat åren 1960 - 1980 som en period då den allmänna tillväxten och välfärdsutvecklingen tillät en närmast okontrollerad expansion av skolans verksamhet, också i meningen att allt fler uppgifter av social karaktär lades till skolans ansvarsområde. Skolverksamheten detaljreglerades och styrdes genom att man skapade komplicerade byråkratiska kontrollsystem. Som en följd av den alltmer ansträngda ekonomin och vikande födelsetal, vilket minskat behovet av fortsatt utbyggnad, har dock under de senaste femton åren skolverksamhetens resultat kommit att fokuseras. I så gott som alla industrialiserade länder har en diskussion vuxit fram kring kvaliteten på skolundervisning, vilka resultat man uppnår inom verksamheten i förhållande till de resurser som satsas och hur dessa på bästa sätt skall kunna mätas. Man har strävat efter en renodling av skolans uppdrag med klart angivna ansvarsförhållanden.

Parallellt med detta har också rimligheten av de starkt byråkratiserade kontrollsystemen ifrågasatts. Vägar för att öka framför allt elevers och föräldrars inflytande över skolverksamheten har också sökts, liksom ökade möjligheter att fritt välja skola. Styrningen av skolan har blivit en mer uttalat demokratisk fråga, inte bara en teknisk-administrativ.

Det är svårt att finna en bra beteckning på den typ av förändringar i styrsystemen som vuxit fram särskilt under 1990-talet i Europa. En enkel indelning i centralisering-decentralisering blir ofta helt missvisande beroende på att begreppen betyder olika saker inom olika utbildningssystem. Förändringarna av det svenska styrsystemet definieras ofta som decentralisering, där ansvaret har flyttats från statlig till kommunal nivå. I England har å andra sidan de tidigare "local education authorities" förlorat mycket av sin auktoritet, och i stället har staten tagit på sig en mera direkt styrande roll, vilket gör att man ofta beskriver förändringen där som ett utslag av centralisering. Men i båda fallen syftar förändringarna till att förlägga en större del av styrningen till skolnivån, och till att aktivera elever och föräldrar för skolan.

Möjligen är det mest rättvisande att tala om en tendens i många länder till en klarare uppdelning av styrningen av skolan, mellan å ena sidan staten och å andra sidan lokala nivåer. Ytterligare en tendens är att skolenheter får ett allt större utrymme för självständighet. Lärares styrning över och ansvar för sin yrkesutövning betonas också ofta, samtidigt som denna yrkesutövning ställs under ökad

extern kontroll. Detaljreglering och byråkratisk styrning försvinner, medan målstyrning och olika typer av professionell eller kunskapsbaserad styrning kommer i stället. Det är också missvisande att tolka dessa förändringar som utslag av politiska skiljelinjer i synen på skolan. Med undantag för vissa frågor föreligger i allmänhet en tämligen utbredd överensstämmelse i olika partiers syn på styrning av skolan.

De likartade utvecklingstendenserna är otvetydiga. Det existerar dock inga planer på eller program för att åstadkomma identiskt lika utbildningssystem inom den europeiska unionen.²

Skolans kommunalisering - ett led i den offentliga sektorns reformering

Den svenska skolans utveckling följer väl de allmänna, internationella tendenserna. Det gäller såväl förändringarna beträffande skolans styrning som själva skolverksamheten. Ansvar och befogenheter har, genom att staten ersatt den tidigare regelstyrningen med målstyrning, förskjutits från stat till kommun och till de enskilda skolorna. En förutsättning för detta var en avreglering av skolområdet. Det är således frågan om två på varandra följande processer: avreglering och decentralisering. Dessa processer, som både rörde skolan som organisation och institution, påbörjades på 1970-talet, och innehöll bl.a. en minskad detaljreglering, ett nytt statsbidragssystem och en ny läroplan för grundskolan, men de gav inte förväntat resultat. Vad statsmakterna uppnådde var organisatoriska förändringar medan utvecklingen av skolans inre arbete inte påverkades. Frågan var således hur den statliga styrningen skulle utformas för att även en sådan förändring skulle kunna komma till stånd. Den frågan var också aktuell p.g.a. förändringar i skolans omvärld. Landets ekonomi försämrades och medborgarna ställde ökade krav på inflytande över den offentliga verksamheten. Detta sammantaget ledde till att utbildningsminister Bengt Göransson tillsatte en parlamentarisk kommitté, styrningsberedningen, som i sitt slutbetänkande lämnade förslag på en ny ansvarsfördelning och styrning på skolområdet. - Kommitténs arbete hade i sin tur förberetts genom att några sakkunniga bl.a. behandlat frågan om ansvarsfördelning mellan skolans olika intressenter och de skilda statliga styrinstrumentens roll i ett målstyrt styrsystem.³ De förslag som presenterades i propositionen om skolans utveckling och styrning och propositionen om ansvaret för skolan var i princip desamma som beredningens.⁴

Motiven för en övergång från ett regelsystem till ett målstyrt styrsystem, såsom de presenterades i propositionerna, var flera. Framförallt lyftes följande tre aspekter fram: behovet av effektivisering, demokratisering och professionalisering. Lösningen på de problem som detta var ett uttryck för hette decentralisering och avreglering. Därigenom skulle ansvaret för verksamheten flyttas närmare dem som var direkt berörda, kommunen: som huvudman för verksamheten, och lärarna, som de som skulle utforma undervisningen utifrån de kommunala ramar. Detta förväntades ge effekter både på verksamhetens effektivitet, på kraven på delaktighet och på professionaliseringen av lärarkåren.

På skolområdet har en ny treårig kursutformad gymnasieskola, nya läroplaner, kursplaner och timplaner för både grundskola och gymnasieskola samt ett nytt betygssystem införts, vilka syftar till att anpassa skolan till omvärldens förändringar och krav och till att tydliggöra ansvarsförhållandena i skolan. Ytterst handlar förändringarna om att få till stånd en kvalitetshöjning inom skolan. I den processen spelar lärarna en viktig roll. Att de yttre formerna har förändrats och den lokala friheten ökat, har gjort det möjligt att även förändra systemet inifrån. Huruvida så kommer att ske handlar mycket om lärarnas vilja och förmåga att utnyttja det vida tolkningsutrymme som den målstyrda styrningen ger. Liksom för politikerna finns det idag helt andra förutsättningar också för lärarna att utnyttja sin professionalism och kreativitet till att förändra skolan.

Förutom att de här förändringarna kan ses som en del i en allmän, internationell utveckling av skolan är de också en del av en reformering av svensk offentlig sektor. Decentralisering är ett mångtydigt begrepp. I det här sammanhanget används det som synonymt till kommunalisering, dvs. att statliga uppgifter överläts till kommunerna. Sedan slutet av 1970-talet har det setts som lösningen på en rad politiska problem kopplade till effektivitets- och demokratifrågor. Samtidigt är den här typen av huvudmannaskapsförändringar ett uttryck för att synen på den centrala staten, dess roll och uppgifter har förändrats.

Skolan är således ett av flera samhällsområden som har berörts av dessa generella tendenser. För skolans del har decentraliseringen av makt inneburit att staten avstått från att använda sig av vissa verktyg som den traditionellt har betraktat som styrande, som olika former av ekonomisk styrning, medan andra både proaktiva (som den statliga rektors- respektive lärarutbildningen) och reaktiva styrformer (som utvärdering och tillsyn) har behållits och i det senare fallet till och med förstärkts. Därtill kommer naturligtvis de övergripande nationella målen för skolan formulerade i det juridiska regelverket och i skolans läroplaner. Även om kommunen idag är huvudman för skolan så anser sig staten genom dessa styrmedel fortsatt ha kontrollen över skolans utvecklingen.

Målstyrningen av skolan - hur var den tänkt?

Begreppet målstyrning är långtifrån entydigt och används och definieras av forskare på en mängd olika sätt.⁵ Såsom det uttrycks i den officiella styrstrategin för skolan är det frågan om en ansvars- och beslutsfördelning mellan olika beslutsnivåer och mellan politiker och professionella.⁶ Istället för att staten helt och hållet styr skolan med regler skall regelstyrningen ersättas av styrning där den nationella nivån, riksdag och regering, fastlägger de nationella målen för verksamheten, den lokala politiska nivån anger de lokala förutsättningarna och preciserar hur intentionerna i de nationella målen skall nås och där slutligen skolnivån, de professionella, utformar verksamheten enligt politikernas intentioner och inom givna ramar. Det är således frågan om en medveten påverkan från statens sida. Det är också så begreppet används här. Tanken är att mål och åtgärder på olika nivåer skall hänga ihop i en ”styrkedja”. Man kan också använda Olof Peterssons begrepp ”maskinmodell” som en illustration till hur systemet är tänkt att fungera. Maskinmodell ger oss associationer till något mekaniskt, en teknik där någon, i det här fallet staten, uttrycker en vilja, som instrumentet, kommunen eller skolan, uppfyller och som leder till förväntat resultat. Resultatet skall sedan stå i överensstämmelse med den uttryckta viljan.⁷

En central tanke i målstyrningen är att de olika nivåerna har skilda ansvarsområden, att ansvaret för utbildning respektive undervisning är delat och att det måste finnas en dialog mellan besluts- och ansvarsnivåerna för att mål och resultat skall hänga ihop. Utifrån den nationella tolkningsbas som skollag och läroplan utgör är kommunens uppgift i styrsystemet att ange förutsättningarna för verksamheten, formulerade i en skolplan, och också se till att målen uppnås genom uppföljning och utvärdering av verksamhetens resultat. Skolplanen ger således en ram för verksamheten. På motsvarande sätt skall varje skola utarbeta en lokal arbetsplan för sin verksamhet

Riksdag och regering har visserligen överlåtit en hel del av ansvaret för hur verksamheten skall genomföras till den lokala politiska nivån och till skolnivån men har samtidigt genom kraven på hur formerna för hur detta skall gå till och kravet på att resultaten skall tydliggöras ålagt respektive nivå att genomföra uppdraget på ett visst sätt. Avregleringen av skolan är naturligtvis inte heller total. Det finns gott om exempel på att detaljstyrningen finns kvar och också motverkar nya verksamhetsformer som kommunallagen ger utrymme för. Sammantaget gör detta att det därför är mer relevant att tala om att den tidigare styrningens huvudinriktning, regelstyrningen, till stora delar har ersatts av målstyrning men att det inom målstyrningens ramar fortfarande finns ett stort antal regler.

Statens byte av styrsystem bottnade bl.a. i att regelstyrningen inte gav önskvärt resultat i alla avseenden och framförallt inte då det gällde verksamhetens innehåll. Frågan är då om den nya styrmodellen motsvarar statens krav på styrning.

Med utgångspunkt från den tänkta modellen skall vi först avläsa var någonsans i förändringsarbetet kommunerna och skolorna befinner sig. Vilka formella förändringar av styrsystemet har genomförts - och har det också inneburit att styrningen av skolan har påverkats? Finns det något samband mellan styrsystem och förändringar av skolans verksamhet? Om inte styrsystemet styr vad är det då som styr?

Och hur blev det?

Kommunala förändringar som berör skolan

Successivt har även generella förändringar genomförts som berör kommunernas hela verksamhet. Det gäller såväl kommunernas ekonomiska villkor som organisation. När det generella statsbidragssystemet den 1 januari 1993 ersatte tidigare sektorsbidrag och andra specialdestinerade bidrag till skolan upphörde också statens ekonomiska styrning av skolan. Det blev kommunens sak att utifrån kommunala prioriteringar fördela resurserna mellan olika sektorer, och skolan var i det sammanhanget inte längre garanterad vissa resurser. Samtidigt försämrades kommunernas ekonomiska villkor genom en generellt lägre tillväxt och ett kommunalt skattestopp. Kraven på omprövning, rationalisering och effektivisering som redan tidigare funnits ökade.

Genom den nya kommunallagen, giltig från och med den 1 januari 1992, avskaffades kravet på vissa obligatoriska nämnder och deras verksamhetsområden. Kommunerna fick i princip rätt att själva besluta om hur verksamheten skulle vara organiserad. Redan tidigare hade kravet på en särskild skolstyrelse avskaffats. Därmed fanns det också organisatoriska förutsättningar för att kraven på genomgripande förändringar inom kommunerna skulle kunna tillmötesgå.

Den lokala politiska nivån

Oavsett hur man bedömer graden av minskad detaljstyrning för kommunerna kan man konstatera att förändringarna har lett till ett ökat kommunalt handlingsutrymme. Samtidigt har den nya ansvarsfördelningen också medfört specifika krav på kommunerna för att styrningen skall fungera såsom avsetts.

Ser vi till organisationen har flertalet kommuner genomfört relativt begränsade förändringar för hela den kommunala organisationen. Det finns naturligtvis avvikelser från det generella mönstret, t.ex. de kommuner som infört en helt ny organisationsmodell, en beställar-utförarmodell (BUM) eller infört kommundelsnämnder. Däremot har flertalet kommuner gjort förändringar av delar av organisationen, t.ex. genom att integrera nämnder, genom att köp-säljssystem i begränsad omfattning införts, genom att viss privatisering skett och att man söker finna former för brukarinflytande.

Av dessa är kanske förändringarna i den kommunala nämnd- och förvaltningsorganisationen mest omfattande. Istället för det tidigare sättet att organisera med skolstyrelse och skolförvaltning har det vuxit fram ett antal olika organisationsformer där en tydlig tendens är att sektorsindelningen överges till förmån för andra lösningar.

Kommunernas förvaltningsstruktur följer i stora drag nämndstrukturen, vilket innebär att flertalet av de kommuner som har integrerat skola och barnomsorg också har en gemensam förvaltning för dessa delar.

En tydlig tendens är att de kommunala organisationsförändringarna är en ständigt pågående process där kommunerna prövar sig fram för att finna en lösning som är anpassad till effektivitetskrav och till de förändringar som skett i förhållandet mellan stat och kommun. Det innebär att många kommuner har prövat olika organisationsmodeller, eller delar av dem, under de senaste åren. Att en kommun införde kommundelsnämnder i mitten på 80-talet behöver således inte innebära att kommunen fortfarande använder den organisationsmodellen.⁸

De förändringar som har skett är således primärt kopplade till kommunen som serviceproducent, dvs. en av kommunens centrala funktioner, medan däremot andra aspekter av kommunens verksamhet som anknyter till kommunen som politisk arena och forum för lokal demokrati har spelat en underordnad roll. Den här utvecklingen hänger samman med att de ekonomiska frågorna stått i fokus och att lösningen av dessa i hög grad har blivit en teknisk/administrativ fråga som överlåtits på kommunens tjänstemän. I takt med att kommunens dagordning alltmer kommit att präglas av organisationfrågor har därför kommunpolitikernas roll blivit oklar och den politiska dimensionen kommit alltmer i skymundan.⁹ Om ”kommunen” blir identisk med kommunförvaltningen och medborgarna inte tydligt kan urskilja politikernas roll och funktion finns det en risk att detta medför legitimitetsproblem för politikerna.¹⁰ I det läget kan kraven på handling från politikernas sida leda till att olika aspekter av demokratifrågan åter kommer i fokus men det skulle lika gärna kunna innebära att politikerna engagerar sig i detaljfrågor som primärt ligger inom de professionellas verksamhetsområde.

Det som tecknats här är en generell bild. I den generella bilden finns naturligtvis nyanser mellan kommunerna då det gäller i vilken grad effektivitetsfrågorna tillåtit präglar kommunens verksamhet och därmed också exempel på att demokrati-frågan i vissa kommuner spelar en större roll, t.ex. genom att olika former av brukarinflytande börjar tillämpas och genom att antalet fristående skolor växer.

Vad har då hänt med genomförandet av själva styrsystemet och de formella krav som lagts på kommunen genom de förändrade makt- och ansvars-förhållandena?

Till att börja med kan vi konstatera att de kommunala organisatoriska förändringar som beskrivits har tagit mycket tid och kraft. De förväntade förändringarna i kommunerna beträffande själva styrsystemet är inte bara en fråga om att rent mekaniskt övergå från ett styrsystem till ett annat utan kräver en kulturell förändring som innebär att attityder och förhållningssätt i grunden ändras. Det här är en process som tar lång tid. Det handlar också om att kommunerna behöver bygga upp kompetens framförallt då det gäller uppföljning och utvärdering.

Tidsperspektivet är således viktigt vid en diskussion om de förändringar vi ser på den politiska nivån.

Till det yttre har delar av den formella delen av systemet genomförts. I princip har alla kommuner upprättat en skolplan, många kommuner genomför olika former av uppföljning och utvärdering av verksamheten. Men trots att dessa styrverktyg finns tillgängliga går det ändå inte att hävda att skolan skulle vara målstyrd. Steget dit förefaller vara långt. Hur kan då detta förklaras?

Hittills har skolplanen upprättats vart tredje år. Planens livslängd sammanfaller med en mandatperiod. Men varje år upprättas en budget där organisation och resurser, dvs. de förutsättningar som skolplanen vilar på, ständigt förändras. Det innebär att plan och förutsättningar går i otakt.

För att förstå varför statens intentioner inte har uppfyllts behöver ”maskinmodellen” också kompletteras med andra förklaringsmodeller över hur styrning går till. En sådan modell är en ”horisontell fleraktörsmodell”.¹¹ Utgångspunkt för den modellen är ett generellt antagande om verklighetens komplexitet i förhållande till styrmodellen.

I kommunen finns förutom staten ett antal aktörer, som utifrån sina perspektiv är intresserade av skolan: föräldrar, elever, lärare, annan skolpersonal, näringsliv, intresseorganisationer etc. och som alla agerar för att påverka politikerna i en viss riktning. Därtill kommer ett internt politiskt maktspel mellan politiska grupperingar. Tillsammans formar detta besluten kring skolan. Statens röst är således en av flera och utifrån ett kommunalt politiskt perspektiv är det inte givet att statens intressen är de som prioriteras.

Politikernas sätt att styra verksamheten skulle kunna beskrivas som ofullständig målstyrning. Ofullständigheten kan ha lite olika karaktär och kan i sina ytterligheter i realiteten innebära antingen att det inte bedrivs någon styrning alls eller att kommunen har iklätt sig statens tidigare roll och återgår till en form av regelstyrning. I det första fallet innebär det att politikerna har delegerat beslutsfattandet ned på skolnivå. De prioriteringar, bedömningar och avvägningar som politikerna förväntas göra har överlåtits på skolledningen. I det andra fallet föreskriver politikerna hur verksamheten skall bedrivas och har därmed inte accepterat den boskillnad som finns mellan det kommunala ansvarsområdet och skolans.¹²

De organisatoriska förändringarna har dominerat den kommunala verksamheten under senare år medan däremot styrfrågorna fått en undanskymd plats.¹³ Att organisationsfrågorna tagit överhanden kan förefalla naturligt med tanke på de förändrade förutsättningar, både då det gäller organisation och ekonomi, som kommunen fick ungefär samtidigt med att den nya ansvarsfördelningen genomfördes. Det är möjligt att detta varit en nödvändig inledande utvecklingsfas, att behovet av organisatoriska förändringar på sikt minskar, och att frågan om hur verksamheten skall styras blir det som kommer att dominera i en andra fas. Men man kan ju också fundera över vad de ständiga omorganiseringarna är uttryck för. Är det kanske ett sätt att försöka lösa inte bara organisatoriska frågor utan kommunala problem överhuvudtaget? Om det är fallet kommer utvecklingen förmodligen att se ut som hittills.

Skolnivån

Målstyrningens grundläggande idé är att verksamhetsmålen skall preciseras så nära verksamheten som möjligt. De övergripande värden som politikerna formulerat då det gäller utbildningen skall därför omformas på den enskilda skolan till undervisningsmål, dokumenterade i en arbetsplan. Det övergripande ansvaret på skolnivå för att så sker ligger på skolledningen, dvs. rektor, som i förhållande till tidigare styrsystem har fått en nyckelroll för att skolpolitiken skall genomföras enligt statsmakternas intentioner.

Resultaten hittills visar på betydande svårigheter då det gäller genomförandet.¹⁴ Den pedagogiska praktiken låter sig uppenbarligen inte styras och även om öar av förändring är synliga så är det dominerande intrycket att mycket har förblivit vid det gamla. Den kurs- och programutformade gymnasieskolan har t.ex. genomförts då det gäller de yttre organisatoriska förändringarna men det gamla linjesystemets mentala karta lever kvar. Det gäller inte minst lärarrollen, som i ett målstyrt system har en helt annan innebörd än i ett regelstyrt, men också om sättet att organisera undervisningen, de yttre ramarna i form av tid, lokaler etc.

som också begränsar lärarnas förutsättningarna att axla den nya rollen. Hur kan då detta förstås och förklaras? Tidsperspektivet är naturligtvis en bidragande förklaring för samtliga nivåer i den tänkta styrkedjan men kanske speciellt för skolenivån, eftersom det kulturella mönster som där utvecklas anses vara mycket starkt.¹⁵ Den tidsrymd som generellt brukar gälla för att organisationsförändringar skall få genomslag är från ett par år upp till ett par decennier, där variationerna bl.a. har att göra med hur själva genomförandet sker. Detta är i allra högsta grad också giltigt för skolan.

Men det finns andra faktorer som har ett högre förklaringsvärde än att förhållandevis kort tid förflutit sedan styrsystemet infördes.

Motsvarande resonemang som fördes ovan beträffande den politiska nivån kan också föras då det gäller skolenivån. Även i skolan finns det grupperingar som inbördes konkurrerar om makt och inflytande och därmed över tolkningen av diskursen, dvs. makten över samtalet.¹⁶ I den enskilda skolan förekommer ofta flera diskurser samtidigt, i regel knutna till det enskilda ämnet. Detta kan beskrivas som mikropolitik och är som begreppet antyder frågan om makt- och inflytandeprocesser på mikronivå inom organisationer som exempelvis skolan.¹⁷ Vilken eller vilka grupperingar som skaffar sig makt och därmed har tolkningsföreträde då det gäller de politiska intentionerna och också agerar utifrån de tolkningarna har i sin tur med legitimitet att göra. För skolans del finns det en stark koppling mellan legitimitet och den enskilda skolans rådande kunskapssyn, däri inbegripet arbetssätt och arbetsformer.

Legitimitet eller snarare brist på legitimitet kan också belysa varför rektorn inte fått den nyckelroll i genomförandet som var avsikten.¹⁸

En stor del av de nya rektorer som tillsätts har inte skolbakgrund och saknar därmed den pedagogiska erfarenhet som är grunden för en rektors legitimitet. Det skulle kunna innebära att skolledningen har svårt att påverka skolans kulturella mönster medan det är lättare att genomföra nödvändiga organisatoriska förändringar. Å andra sidan uppfattar gymnasielärare bristen på förändringar av de yttre ramarna för verksamheten som det som hindrar dem från att uppnå intentionerna i läroplanen.

Beroende på perspektiv finns det således en rad delförklaringar till skolans stabilitet eller bristande förändringsförmåga. Att skolenivån internt styrs utifrån professionens värderingar innebär att vi har två separata styrsystem som kolliderar med varandra. Den politiska eller den formella kolliderar med den professionella eller informella, och där den politiska styrningen har begränsade förutsättningar att få genomslag, eftersom det skulle innebära att gällande normer, dvs. skolkulturen, måste förändras.

Vi har hittills uppehållit oss vid olika tolkningar som enbart söker förklaring till bristen på förändringar i förhållandena på skolnivå. Men skolnivå är ju enbart en del i styrsystemet och vi behöver också se styrsystemet i sin helhet för att förstå vad som sker i skolan. Det innebär att både den politiska beslutsprocessen inom kommunen och själva genomförandet av besluten och sambandet mellan dessa måste analyseras.¹⁹

- 2 Avsnittet bygger på Rigné, E.M. Trender och traditioner i några europeiska länders styrsystem. s. 25.
- 3 DSU 1987: Ansvarsfördelning och styrning på skolområdet. Sthlm, 1987.
- 4 Prop. 1988/89:4 om skolans utveckling och styrning.
Prop. 1990/91:18 om ansvaret för skolan.
- 5 Johansson, B. Att styra eller inte styra. En kritisk granskning av den svenska grundskolans förändrade styrning med inriktning mot planeringsekonomi. Lund, 1994, s. 55 ff.
- 6 Prop. 1988/89:4.
- 7 Se vidare Johansson, A. s. 51.
- 8 Engen, T. Kommunala problem och lösningar i ett förvaltningsperspektiv. Montin, S. Kommunala organisationsförändringar i Lundquist, L.J.& Pierre, J.(red) i Kommunal förvaltningspolitik. Stockholm, 1995.
- 9 Ibid. Montin, S., Pierre, J. Den kommunala politiken: Problem eller lösning?
- 10 Ibid. Montin, S. s. 39 f.
- 11 Johansson, A. s. 51.
- 12 Municio, I. Kommunens uppdrag på skolområdet - speglar i skolplaner och utvärderingar (opublicerat material inom projektet "Metaforenas makt"). Stockholms Universitet 1996. För det första fallet se också Nyström, K., Österberg, J. Styrning och ansvarstagande i en decentraliserad skola. Studier av kommuner i ett styrperspektiv. s. 65.
- 13 Se not 5, se också Municio, I. Den retoriska staten.
- 14 Ahlin, G. m.fl. "Detta är vårt uppdrag" - arbetsorganisation och pedagogisk ledning i en grundskola. s. 111, Lundberg, S. Lärares beskrivning av styrningen i skolan s. 103, Nyttell, U. Skolans informella styrning. s. 87.
- 15 Om skolkultur se Berg, G. Skolkulturer, lärare och skolledare. Slutrapport från en sexårig forskartjänst med inriktning på "skolledarfunktionen". Uppsala, 1995.
- 16 Om diskursiv makt se Pettersson, S. och Wallin, E. Utvärderingsmakt i Rombach, B.& Sahlin-Andersson, K.(red) Från sanningssökande till styrmedel. Moderna utvärderingar i offentlig sektor. Sthlm, 1995.
- 17 Om mikropolitik se Ljunggren, C. Skolledning och mikropolitisk handling. En teoretisk diskussion om gymnasieskolans styrning och ledning. Uppsala, 1991.
- 18 Ekholm, M. Skolledningen och författningen av skolan i Wingård, I. Hur har rektor det egentligen. Gothia. Göteborg, 1995. Se också not 14 (red).
- 19 Om sambandet mellan besluts- och genomförandeprocess se Winther, S. Implementering och effektivitet. Herning 1994, Rothstein, B. Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik. Sthlm, 1994.

Trender och traditioner i några europeiska styrsystem

EVA MARIE RIGNÉ

Inledning

Syftet med denna kunskapsöversikt är att underlätta ett helhetsperspektiv på styrning av skolverksamhet. Detta sker främst genom en översikt av hur de formella styrsystemen ser ut i ett antal andra europeiska länder och hur dessa har utvecklats under senare år. Genom ett komparativt perspektiv på styrsystem tillförs sannolikt diskussionen om svenska förhållanden värdefull information. Tanken är också att utröna närmare vilken typ av forskning (både svensk och internationell) som finns runt styrfrågor. Intresset som låg bakom beslutet att göra denna kunskapsöversikt riktades bland annat mot hur ett bestämt styrsystem växer fram. Finns det forskning inriktad mot frågor kring vad som driver fram en given styrmodell, och vilka faktorer är det i så fall som är de avgörande enligt befintliga forskningsresultat?

Har man likartade utvecklingstrender i utvecklingen av styrprinciperna för skolsystemen i olika länder, eller är det olika från fall till fall?

Hur ser myndighetsutövning relaterad till styrning ut i olika modeller? Vilka grupper utöver stat och myndigheter ges möjlighet till inflytande över styrningen av skolan?

Översikten omfattar Danmark, Norge, England, och delstaten i den tyska förbundsrepubliken Nordrhein-Westfalen. Huvudsakligen bygger den på dokumentmaterial samt litteraturstudier. En omfattande sökstrategi har utformats tillsammans med Margareta Rosenqvist, Skolverkets forskningsavdelning, som också genomförde litteratursökningarna.

Flera relevanta databaser omfattande både artiklar och monografier samt både svensk och internationell vetenskaplig litteratur har sedan systematiskt sökts på information och resultaten av denna sökning har använts. Sökningen gjordes utifrån olika kombinationer av sökstrategier. Sökstrategierna har varit inklusiva och vida snarare än smala och exkluderande, eftersom ju syftet varit att hitta så mycket relevant litteratur som möjligt. Generellt kan man dock säga att det finns förhållandevis lite litteratur som behandlar de här frågorna. Det ger en antydning om ett utvecklat forskningsfält, något som kommer att diskuteras närmare avslutningsvis.

Först ges dock en allmän beskrivning av styrsystemen i de länder som översikten behandlar. Därefter diskuteras de allmänna utvecklingstendenser som utgör den bakgrund mot vilken förändringar i styrsystem skall ses. Sedan diskuteras olika styrprinciper och avslutningsvis lyfts ett antal ännu obesvarade frågor fram.

Beskrivning av de fyra ländernas styrsystem

Ett sätt att strukturera styrsystemen för skolverksamhet är att urskilja ett antal olika nivåer där centrala beslut fattas. Styrning ur detta perspektiv tar bara upp den rent formella strukturen med reglerad ansvarsfördelning, däremot inte informella maktstrukturer och reell styrning. Det har också visat sig under arbetets gång att det ännu inte finns någon forskning om hur sådana faktorer som exemplifierats ovan har utvecklats, eftersom allt intresse ägnats att följa implementeringen av de genom reformer förändrade formella styrsystemen. OECD²⁰ använder exempelvis en fyrsiktad indelning som urskiljer följande nivåer:

- 1) central nivå (statlig)
- 2) övre mellannivå (regional)
- 3) lägre mellannivå (kommunal)
- 4) skolnivå (rektor, skolstyrelse, etc.)

Denna indelning har sina begränsningar. Det är exempelvis inte givet att även föräldrar och elever inkluderas i nivå 4, även om det är en tanke som kan utläsas implicit i försöken att utveckla modellen. Med hänvisning till allmänna organisationskaraktistiker, kanske vi kan kalla den för en ”gräsrotsnivå” och här nöja oss med att understryka att den på intet sätt behöver vara begränsad till dem som dagligen rör sig inom skolan. Inom, eller i anslutning till, denna kan vi också tänka oss en inringning av en ”brukarnivå”, en ”allmänhetsnivå” eller en ”skattebetalarnivå”. I det följande används dock denna nivåindelning i beskrivningarna av de fyra länderna. Varje beskrivning innefattar också en kort historisk översikt över hur respektive lands styrsystem vuxit fram och förändrats.²¹

Danmark

Två punkter sägs ha varit avgörande för den riktning skolutvecklingen i Danmark tagit: anslutningen till den europeiska gemenskapen 1973 och regeringsskiftet till en borgerlig regering 1982.²² Vid det senare tillfället stod det klart att den traditionella centralistiska utbildningspolitik som dittills förts var överspelad och att tiden hade kommit för en genomgripande reformering av utbildningssystemet som avvek från tidigare uppsatta riktlinjer.

1993 antog folketinget en ny folkeskole-lag som gäller från den 1 augusti 1994. Därmed hade man följt det danska mönstret med genomgripande skol-

reformer ungefär vart tjugonde år.²³ Den föregående reformen hade ägt rum 1975. De övergripande idéerna bakom det danska reformarbetet är:

- * styrning genom mål och ramformuleringar i stället för genom detaljföreskrifter
- * ökad marknadsorientering och brukarinflytande via fritt skolval och utbyggd brukarrepresentation i skolstyrelser
- * gradvis förstärkning av utbildningsvägar med goda arbetsmarknadsutsikter
- * betoning av kvalitet och internationalisering i det danska utbildningssystemet
- * utbildningsprogram som nätverk för barn, ungdomar och vuxna
- * större effektivitet och fler studieplatser till en lägre kostnad.

En kommentator hävdar att den danska reformen av år 1993 när det gäller just folkeskolan inriktats mer på innehåll än på struktur, medan den däremot strukturerat om andra delar av utbildningsväsendet på ett mer påtagligt sätt. Dess bärande fundament är också att man lyckats skapa en bred politisk enighet om reformeringen av folkeskolan, samt kan luta sig mot utvecklingsarbete som drivits ”bottom-up” av föräldrar, elever och lärare.²⁴

Den danska skolreformen karakteriseras som en målstyrningsreform, som sätter ett ramverk snarare än ger detaljföreskrifter. På den statliga nivån sker utbildningsministeriets styrning av skolan efter folketingets lagstiftning på ett antal olika sätt. Förordningar och direkt styrande cirkulär utfärdas, liksom riktlinjer och rekommendationer. Därtill kommer avgöranden i vissa typer av tvister, årlig anslagsfördelning och utfärdande av läroplaner, liksom den kontroll man utövar via examinationer och lärartillsättning.

Samtidigt har Danmark sedan 1800-talet haft ett antal inslag i sitt skolsystem som på ett avgörande sätt skiljer landet från exempelvis Sverige.²⁵

Det danska utbildningssystemets grundläggande princip är rätten att välja. Så länge barn tar del av en undervisning som rimligtvis motsvarar den som erbjuds inom folkeskolan kan exempelvis föräldrar själva arrangera denna. Staten är skyldig att tillhandahålla utbildningsmöjligheter, men rätten att fritt välja undervisning/utbildning och därmed också huvudman ligger helt och hållet på föräldrar och elever. Fristående skolor finansieras med 85-100 procent direkt från staten. 10 procent av undervisningen på folkeskole-nivå anordnas av fristående huvudmän.²⁶

Ansvar för utbildningssystemet delas mellan statliga, regionala och lokala myndigheter, privata intressenter, och enskilda skolenheters styrelser, och varieras beroende på undervisningens nivå och vilken skolenheten är. Huvudsakligt ansvar för folkeskolan ligger på kommunnivå och enskilda skolstyrelser. Huvudsakligt ansvar för gymnasier och högre förberedelseexamen (HF) ligger på regional nivå. Privat ansvar återfinns på alla nivåer (inklusive yrkeshögskolor men inte universitet) och för alla skolformer. Att stat och andra intressenter samarbetar om ansvaret är särskilt märkbart inom yrkesförberedande utbildning.

Den statliga styrningen av gymnasiet och HF-kurser är mer omfattande än den av folkeskolan. Den regionala styrningen över dessa nivåer kan på vissa områden också delegeras till ledningen för varje skolenhet.

Vad som förstärkts ännu mer påtagligt i det reformerade danska styrsystemet, även om det bygger på en lång tradition, är det direkta styrande inflytande som föräldrar och elever har över skolans verksamhet. Sedan 1991/92 måste varje folkeskole ha en styrelse bestående av 5-7 föräldrarepresentanter (en föräldrarepresentant ska också vara ordförande), två personalrepresentanter och två elevrepresentanter. 1994 års lag är inriktad mot att överföra ännu mera ansvar och inflytande på skolan till föräldrar och enskilda skolstyrelser, allt som en följd av den tillplattade beslutsstruktur som reformen syftar till. Ett liknande arrangemang som inkluderar lokala och regionala politiker gäller för gymnasier och HF-verksamheten.

På skolnivå avgörs också lärares tjänstgöring, samt dess innehåll, antalet lektioner per elev, vilka läromedel som skall användas, ordningsregler i skolan, m.m. Lärarnas professionella ansvar har därmed stärkts betydligt.

Det är staten som står för finansieringen av skolväsendet men den lokala och regionala nivån som fördelar anslagen bland skolorna. Från och med budgetåret 1994 tillämpas det s.k. taxametersystemet på alla nivåer i de statligt finansierade skolorna. Detta sägs vara en viktig del i det nya målstyrningssystemet. Taxametersystemet bygger på att anslagen fördelas i klump vars storlek beror på antalet aktiva elever, tillsammans med en fast pott för allmänna utgifter. Enskilda enheter kan sedan balansera de två typerna av anslag mot varandra. Vad gäller kommunala och regionala skolor finns det vissa miniminivåer fastställda av Utbildningsministeriet som måste nås. Den avsedda effekten av den utökade brukarrepresentationen i skoladministrationen samt det nya finansieringssystemet i kombination med det helt fria skolvalet är att ge föräldrar och elever avsevärda möjligheter till inflytande över såväl innehållet i undervisningen som var denna kommer att bedrivas. Det är inte uteslutet att det nya finansieringssystemet kommer att resultera i nedläggning av skolor som inte lyckas attrahera elever.²⁷

Kvalitetskontroller sker på olika sätt i det reformerade danska systemet. Kommunala och regionala skolhuvudmän är skyldiga att utvärdera sin verksamhet. Privatskolor är knutna till en inspektör som kan utses antingen av föräldrar eller av kommunen. På statlig nivå finns både rådgivning och utvärdering att tillgå gällande både ämnen och enskilda skolor, i allmänhet i form av expertgrupper.

Norge

Utbildningsreformer i Norge försiggick med parallellt innehåll till de svenska under efterkrigstiden och fram till ca 1980. Formerna för reformerna avvek dock från de svenska, likaså de motiv och intentioner som låg bakom dem.²⁸ Strävan efter decentralisering och lokalt beslutsfattande har alltid varit mera uttalat i Norge, inte minst på grund av det starka politiska konsensus som rått om vikten av att bevara nationens regionaliserade karaktär.²⁹ I slutet av 1980-talet genomfördes en OECD-utvärdering av det norska skolsystemet.³⁰

Resultatet (som i vissa stycken var negativt) väckte en mängd frågor om den konkreta styrningen av utbildningssystemet, och om var ansvaret för kvalitetsutveckling och kontinuerlig utvärdering av skolans effektivitet skulle ligga. I norsk utbildningshistorik framställs detta som ett distinkt brott med en progressivistisk-pedagogisk³¹ tradition som varit främmande för att diskutera skolans verksamhet i termer av effektivitet och resultatmätning. OECD-utvärderingen karakteriserade den norska styrtraditionen som ”mild paternalism, increasingly modified over the years by local government and teacher unions.”³² Det ledde också till en intensifierad debatt om hur det lokala ansvaret skulle tolkas, och hur mycket av detta som låg på den enskilda skolans nivå, och vad som utgjorde en kommunal angelägenhet.³³ Ett reformarbete påbörjades som kulminerade i den s.k. reform - 94, då en ny läroplan infördes. Reformarbetet i Norge har liksom i övriga europeiska länder varit inriktat mot en ökad målstyrning och en betoning av det gemensamma ansvaret för alla aktörer som är inblandade i utbildningsverksamheten.³⁴

Förändringarna har också tolkats som en brytning med den traditionella sociala korporatism³⁵ som kännetecknat den norska staten. I den meningen är reformen signifikant för en ganska vittgående förändring av den politiska kulturen.³⁶ Den har också beskrivits som en svängning i synen på skolan och utbildningen från en ”barnfokusering” till en ”samhällsfokusering”.³⁷ Den slutsats som dragits är att förändringarna av den norska skolan gjort denna mer lik andra skolor i Europa, men också att den ännu präglas i ganska hög grad av de gamla demokratimålen men nu placerade på en ny nivå, nämligen hos lokalsamhället och brukarna av skolan.³⁸

Målet för det norska skolsystemet uttrycks fortfarande i termer av att man ska ge alla lika möjligheter till utbildning oavsett kön, geografisk hemvist, ekonomisk, social och kulturell bakgrund. Undervisningen skall anpassas till varje elevs individuella förutsättningar. Vikten av att hålla en hög kvalitet på innehållet i undervisningen har dock betonats och skolreformen har också uttalat vikten av förbättrad språkundervisning liksom av kompetent skolläda och -administration. Det finns 5 procent privatskolor som ger undervisning motsvarande det offentliga skolväsendet, som vanligtvis finansieras med en blandning av avgifter och stöd från allmänna medel. Medel motsvarande mellan 75 och 85 procent av vad allmänna skolor tilldelas ges till de privata skolorna. Variationen beror bl.a. på vilken typ av skola det är och åldern på de elever den tar emot.³⁹ För närvarande håller den obligatoriska skoltiden på att utsträckas från nio till tio år, och barnen kommer att börja skolan vid sex års ålder.

Undervisningen sker sammanhållet genom hela skoltiden. En utmärkande sak för Norges del är de i allmänhet små skolenheterna (resultatet av regionalpolitiken och strävan efter att behålla en levande landsbygd). Kunskapsbedömningar sker i skriftlig eller muntlig form under den första grundskoletiden, däremot finns inga föreskrifter om att formaliserade provningar skall göras. Detta sker först under tiden i grundskolens ungdomstrinne, dvs. i 13-16-årsåldern, och en skriftlig examination avslutar det nionde skolåret. På resultaten av examinationen baseras intagningen till det som motsvarar svensk gymnasieskola.

Finansieringen av det norska skolväsendet förändrades på ett genomgripande sätt 1986. Numera tar de regionala och lokala utbildningsanordnarna (inklusive privata) emot en klumpsumma som fördelas på basis bl.a. av befolkningsammansättning. Decentraliseringen av anslagssystemet anses ha inneburit bättre förutsättningar för en god planering av verksamheten på regional och lokal nivå och en större självständighet.

På den statliga nivån fastlägger stortinget de övergripande målen för skolans verksamhet, liksom struktur och organisation, finansiering och ansvarsfördelning när det gäller genomförandet av verksamheten. Alla frågor som rör utbildningssektorn handhas av ministeriet för utbildning, forskning och kyrkliga angelägenheter.

På den lokala nivån är det de enskilda kommunerna som ansvarar för att tillhandahålla och att driva skolor, för budget, lokaler och personalfrågor. Staten fastställer läroplanen men den lokala nivån liksom enskilda skolor och lärare kompletterar denna med lokala läroplaner och arbetsplaner, vilka förutsätts utvecklas i samarbete med elever. Lärare är också fria att välja arbetssätt och kom-



pletterande undervisningsmaterial, medan däremot läromedel måste vara godkända av staten.

På en mellannivå finns en regional utbildningsadministration sedan 1992, till vilken staten delegerar uppgifter. Varje fylke (län) ansvarar också för den sekundära utbildningen.

I Norge förekommer ingen skolinspektion men de regionala skolkontoren förutsätts ta upp och diskutera viktiga frågor kontinuerligt med ministeriet. Den flora av olika rådgivande organ som tidigare fanns har efter 1991 kraftigt reducerats och i vissa delar ersatts av formeringen av särskilda kommittéer vilka arbetar med speciella frågor.

England

Det engelska skolsystemet har under perioden 1987-1992 genomgått avsevärda förändringar. Trots att dessa i allmänhet betraktas som centrala för genomförandet av den brittiska konservativa regeringens program (beskrivningar i termer av "thatcherismen i skolan", "införandet av marknadstänkande", etc. är inte ovanliga) började denna reformverksamhet inte förrän under den tredje mandatperioden för den konservativa regeringen. Tolkningen av grunderna för reformeringen av skolan och dess styrsystem varierar också avsevärt. En forskare kan se det som en renodlad ideologiskt betingad åtgärd medan andra påpekar att det faktiskt fanns gott om objektiva konstaterbara tecken på att den engelska skolan faktiskt inte fungerade särskilt väl.⁴⁰ Vidare har alla engelska partier haft skolreform på sitt program under 1980-talet, och likheterna mellan deras förslag har varit större än skillnaderna.⁴¹

Medan tidigare skolreformer gått ut på att skapa en enhetlig och sammanhållen grundskola med stark tonvikt lagd på de lokala myndigheternas inflytande över verksamheten lyfte denna skolreform istället fram dels de enskilda skolornas självbestämmande, dels föräldrarnas inflytande. I en mening var det engelska skolsystemet tidigare decentraliserat, vilket förklarar varför utvecklingen under senare år karakteriserats som en svängning i riktning mot ökat statligt inflytande och centralism. Det är dock uppenbart att den enkla uppdelningen mellan centralisering/decentralisering blir inadekvat när det engelska fallet skall behandlas.

Intressant nog sägs reformeringen av det engelska utbildningssystemet vara inspirerat av det tyska skolsystemets utformning, trots att det tyska systemet som vi kommer att se längre fram kan karakteriseras som ett av dem som är föremål för genomgripande reformer i liten utsträckning jämfört med de andra länder som beskrivs här.⁴²

En forskare beskriver det reformerade engelska skolsystemet och styrningen av det som drivet av underliggande föreställningar om en teknisk-responsiv (mot en given marknad) rationalitet, medan det tyska ses som drivet av en teknisk-byråkratisk rationalitet primärt styrt av den tyska legislativa kulturen.⁴³

Enligt tillgänglig information är skolsystemet i England⁴⁴ för närvarande uppbyggt på följande vis:

Barn mellan 5 och 16 år måste delta i antingen skolundervisning eller någon annan typ av godkänd undervisning.⁴⁵

Det offentliga skolväsendet är öppet för alla och gratis. Den nationella läroplan som införts syftar till att åstadkomma en bred och balanserad utbildning som kan anpassas till det individuella barnets ålder, förmåga, begåvning och eventuella speciella undervisningsbehov. Det finns också helt privata och uteslutande avgiftsfinansierade skolor, vilka registreras hos utbildningsdepartementet. Dessa independent schools är inte tvungna att följa den nationella läroplanen men måste kunna visa inför registreringen att de förmår ge en individualiserad utbildning enligt samma mål som specificerats ovan. Drygt 7 procent av utbildningen på grundskole- och gymnasienivå i England och Wales erbjuds av independent schools.⁴⁶

Ansvar för skolan delas mellan staten, lokala nivåer, privata intressenter och enskilda skolenheters styrelser samt lärarna.

Det statliga ansvaret består i att på central nivå formulera och fastlägga nationella mål inklusive läroplan. Vidare ansvarar staten för att det ska finnas medel för bedömning av elever, och för att beställa och stödja forskning och utvecklingsarbete om läroplansutveckling och examination. Staten har också att fastställa och övervaka miniminivåer för utbildningsverksamhet och dess kvalitet. Local education authorities (LEAs) ansvarar bl.a. för att skolor finns i tillräcklig utsträckning för att täcka lokala behov, övervakar tillträde till skolor, fördelar medlen till skolors budget, ansvarar för information om skolor, övervakar kvaliteten i det lokala skolarbetet och ingriper när enskilda skolor riskerar att inte möta de krav som ställs på deras verksamhet. Slutligen skall LEAs uppskatta och möta behovet av särskilt stöd till elever.

Det huvudsakliga ansvaret för det offentliga skolväsendet ligger på lokal nivå, men en ökande del av detta har också förskjutits direkt till de enskilda skolenheterna. Detta understryks också utav den helt nya kategori av skolor som tillkommit genom reformen, s.k. grant-maintained schools vid sidan av de vanliga county schools och voluntary schools (dessa drivs vanligtvis av religiösa eller andra intresseorganisationer, och får offentliga anslag till skillnad från de helt privata independent schools). En county school kan efter en sluten omröstning där



föräldramajoriteten är för ett avskiljande från sin LEA, begära att få ett direkt anslag från staten och självstyre. Nivån på anslaget ligger på samma nivå som det LEAs fördelar till sina skolor, men kompletteras också av ytterligare anslag för att täcka kostnaderna för tjänster som LEAs normalt står för men den självstyrande skolan måste köpa. Från 1993 kan också fristående skolor och specialskolor bli grant-maintained schools.

Alla skolor har dock styrelser där både personal och föräldrar skall vara representerade, och agerar som arbetsgivare visavi lärarna. Alla skolor som uppbär någon form av stöd från offentliga medel underkastas också sedan 1993 inspektioner enligt ett rullande schema, där besök sker med givna intervall. Inspektionen görs av team där inte bara statliga tjänstemän ingår utan också representanter för professionell sakkunskap liksom lekmannarepresentanter för diverse samhällsintressen. Staten kan också tillsätta särskilda undersökningskommissioner som arbetar med avgränsade aspekter av skolverksamheten.

Nordrhein-Westfalen

Det tyska utbildningssystemets styrmodell är direkt format av erfarenheterna under perioden 1933-45. Den tyska författningen av år 1949 lade med avsikt ansvaret för utbildningsstyrning på delstatsnivå för att omöjliggöra politiskt missbruk av ett centraliserat system vilket ju skett under nazitiden.⁴⁷ Denna lösning uppmuntrades också av de allierade, vilka i gengäld avstod ifrån att aktivt driva igenom utbildningsmodeller eller styrsystem hämtade från deras egna länder. Vad man strävade efter var i stället en form av återupprättande av det system som vuxit fram under Weimarrepubliken.

För att motverka en total fragmentarisering på delstatsnivå finns dock ett federalt organ (Kultusministerkonferenz) med ansvar för juridisk, organisatorisk och läroplansmässig koordinering av de olika delstaternas system. Dessutom tillkommer den styrning som de facto utövas genom den tyska författningens artiklar som behandlar rätten till undervisning, rätten till att utveckla sin personlighet, rätten till jämställdhet i undervisningen, rätten till religions- och åsiktsfrihet samt yttrandefrihet, vilket också åligger skolorna att tillgodose.

I jämförelse med utvecklingen med andra europeiska länder måste det tyska skolsystemet betecknas som ett av de jämförelsevis mest opåverkade av reformsträvanden. Den största förändring som inträffat under senare år har att göra med föreningen av f.d. DDR och den tyska förbundsrepubliken 1990.⁴⁸ Denna förening och utökning av republiken med nya delstater, har inneburit en mycket stor förändring av det förutvarande östtyska skolsystemet, i riktning mot diverse modeller hämtade från det förutvarande Västtyskland. Vilken modell man kon-

kret orienterat sig mot har dock varit skiftande, och vissa påtagliga skillnader kan noteras mellan de gamla och nya förbundsstaternas sätt att organisera exempelvis sekundärutbildningen. Bland de faktorer som förts fram som avgörande för vilken väg man valt har funnits partipolitiskt regeringssamarbete mellan gamla och nya delstater, återupptagande av traditionella band mellan regioner och det inflytande som snabbinkallade förvaltningstjänstemän och administratörer från f.d. Västtyskland har haft.⁴⁹

Som en absolut förutsättning för att det tyska systemet skall fungera har understrukits att politisk konsensus rått om grundläggande spelregler ända sedan efterkrigstiden vilket fortfarande karakteriserar den tyska utbildningspolitiken. Någon oklarhet om att statens styrande uppgift respektive att en viktig uppgift för skolan är att vara medium för Ordningsspolitik föreligger inte. Vid sidan av en viss utjämnande effekt är systemets uppgift att lyfta fram och stödja goda prestationer av individer både i det teoretiskt och praktiskt inriktade utbildningssystemet, vilket ger det bred legitimitet både bland föräldrar och elever.⁵⁰ Dessutom försvarar alla politiska partier utbildningssystemets självständighet och utbildningens värde i sig. Växlingarna mellan socialdemokratiska och borgerliga regeringar i Tyskland både på förbunds- och delstatsnivå, har därför aldrig haft några större följder för skolan.⁵¹

Skolplikt inträder i Tyskland vid sex års ålder och är tolvårig.⁵² Vissa länder tillåter också ett frivilligt extra skolår för de elever som önskar förstärka sin grundutbildning. Den tyska skolan består av en sexårig Grundschule med olika följande studievägar. Målet för grundskolan är att barn skall lära sig skriva, läsa och räkna, genom både ämnesbunden och ämnesövergripande undervisning. Efter nöjaktigt avslutad grundskola slussas eleven av lärare i samråd med föräldrar vidare till sekundärutbildningen. Man väljer mellan Hauptschule, vilken skall ge en grundläggande kompetens i allmänna kunskaper och färdigheter, Realschule vilken är inriktad på varvad teoretisk och praktisk undervisning som skall leda till bestämd yrkesverksamhet och Gymnasium vilket är en studieförberedande teoretisk utbildning. Den senare kräver en avslutande Abitur-examen vilken i sin tur utgör den vanligaste kvalifikationen för inträde på universitet och högskola. Genom satsningarna på en kvalificerad yrkesutbildning vilken bedrivs samtidigt som obligatorisk teoretisk undervisning också på praktiskt inriktade studievägar, anses Tyskland ha haft unikt goda möjligheter att samordna yrkesutbildning med reellt existerande och flexibla arbetsmarknadsbehov (dvs. ej konstruerat prognosticerade).⁵³ Man har också lyckats ha en mycket stor täckning av ungdomen upp till 18-20 år i någon form av utbildning. Å andra sidan finns också en insikt om att som systemet utformats, har vissa grupper (kvinnor, andra

generationens invandrarbarn och ungdomar med ofullständig skolgång) svårare att passa in i det.⁵⁴

Till skillnad från många andra av de tyska delstaternas skolsystem har Nordrhein-Westfalen ett integrerat enhetsskolesystem (även om det traditionella parallellsystemet också finns kvar), och liknar på så vis de nordiska länderna i vissa avseenden. Delstaten har satsat på att utveckla s.k. Gesamtschulen, närmast motsvarande svensk grundskola.⁵⁵ Man har också i delstaten inrättat experimentiskolor (Laborschulen) som integrerat undervisningen i yrkesförberedande och teoretiska ämnen för 16-19-åringar, och meddelat en dubbel kompetens som gett inträde både på arbetsmarknaden och till universitet. På så vis har de få reformsträvanden som funnits i Tyskland under den aktuella perioden fått genomslag i delstatens skolsystem. Privatskolor förekommer naturligtvis liksom i övriga Tyskland men dessa har alltid haft karaktären av marginella alternativ.⁵⁶ Privatskolorna drivs i allmänhet av religiösa samfund eller förmedlar en speciell pedagogik utifrån andra typer av filosofiska-pedagogiska övertygelser än dem som ryms inom det ordinarie skolsystemet.

I diskussionen om varför de ansatser till skolreform som funnits i Tyskland, har haft så jämförelsevis få följder (utom i de delstater som likt Nordrhein-Westfalen länge haft stabila socialdemokratiska majoriteter i sina parlament) har det hävdats att den kvasiexperimentella uppläggningsen av reformerna bidragit till att motverka införandet av enhetsskolor. Ett omfattande forskningsprogram byggdes upp kring försöksverksamheten under 1970- och 80-talen med dessa, och flera utvärderingar av resultaten visade på så marginella fördelar (eller skillnader jämfört med vad som uppnåddes i parallellskolesystemet) med dem att man inte kunde övertyga den stora och skeptiska majoriteten om att det fanns skäl att genomdriva en fullskalig reform. De politiska kostnaderna för detta skulle helt enkelt bli alltför höga. Det har också pekats på att förespråkarna för enhetsskolereform under experimentperioden blivit mindre drivande, i takt med att problemen inom andra länders enhetsskolesystem uppenbarats.⁵⁷ Inte heller senare försök att finna nya reformvägar har lyckats.⁵⁸

Ansvarsfördelningen inom skolverksamheten i Tyskland är alltså starkt präglad av förbundsstatens speciella karaktär. Skolundervisningens innehåll styrs av varje delstats utbildningsministeriums föreskrifter och reglering. Rahmenrichtlinien utgör motsvarigheten till läroplaner, och har också en styrande inverkan på verksamheten. Ministeriet kontrollerar också lärartillsättningar, eftersom lärare har Beamten-status, dvs. är statstjänstemän med speciella förmåner, reglerad befordringsgång, osv. Många kommentatorer påpekar den tämligen lilla möjlighet som finns att organisera skolverksamheten på ett annat sätt än vad dessa

delstatliga regler medger. Den enskilda lärarens möjlighet att organisera sin undervisning efter eget huvud är däremot stor, och det finns gott om exempel på probleminriktad ”ämnesöverskridande” undervisning. Läroplaner utvecklas också i en process där föräldrar och elever finns företrädde som parter och bidrar med synpunkter, innan de implementeras i verksamheten. Likaså är det varje statligt utbildningsministeriums ansvar att utvärdera lärarprestationer.

Ministeriet avgör vidare vilka läromedel som kan användas i undervisningen, och publicerar löpande listor över denna litteratur.

På en mellannivå finns Oberschulämter och på lokal nivå Schulämter. Om båda eller bara en av dessa finns, varierar mellan de olika delstaterna, men i allmänhet styrs grundskolan på den lokala nivån, medan sekundärutbildningen styrs från mellannivån. Det ansvar som åligger lokala myndigheter gällande grundskolan är att finansiera, organisera och administrera denna, inbegripet ett arbetsgivaransvar för personalen utöver lärarna.

Fristående skolor måste följa statligt givna föreskrifter angående vilka kurser som skall ges, vilken lärarkompetens som krävs och hur examinationer skall genomföras för att de ska få utfärda betyg. Föreskrifterna anpassas dock till de speciella förutsättningar som fristående utbildningsanordnare har.

Kontinuerliga bedömningar av elevernas kunskaper görs från de första åren i grundskolan, inledningsvis som skriftliga yttranden och gradvis via ett femgradigt betygssystem. Uppflyttning till nästa klass medges inte om inte en miniminivå uppnås av eleven.

Allmänna internationella utvecklingstendenser i styrningen av skolan

Styrsystemen för skolverksamhet i hela västvärlden har under senare år genomgått stora förändringar. Perioden 1960-85 har karakteriserats som en tid då skolan och utbildningen bars upp av en fast förtröstan om dess möjligheter att både fungera som instrument för och mått på välfärdsutveckling. Medan den omedelbara efterkrigstiden främst karakteriserats av en satsning på återuppbyggnad av industriproduktion och materiell infrastruktur, trädde istället under denna tid utbildningsfrågor in i centrum av den politiska debatten. Satsning på skolor och utbildning blev till ett självklart allmänt ”gott” som skulle föra med sig både individuell och nationalekonomisk utdelning. Tillträdet till skolgång och högre utbildning utsträcktes till allt fler, som ett led i uppbyggnaden av ett expansivt välfärdssamhälle.



Mot slutet av denna period hade dock ett flertal problem utkristalliserat sig som ledde till förändringar av synen på skolan. Vikande konjunkturen och tillväxt gjorde det omöjligt att satsa pengar på skolsystemets utbyggnad i den takt som tidigare gjorts, samtidigt som fallande födelsetal förändrade de tidigare uppskattade behoven av expansion av systemet. Värderingen av skolgång och tillgång till utbildning förändrades i takt med utbildningskvalifikationers sjunkande värde på arbetsmarknaden. De fenomen som kallas proletarisering och deprofessionalisering av arbetet gjorde att lång eller förlängd utbildning inte längre framstod som samma självklart ”goda” mål som tidigare.

Samtidigt ifrågasattes effektiviteten i det system som byggts upp. Skolan kritiserades för att inte förmå förmedla ens de grundläggande kunskaper som alltid utgjort kärnan i dess verksamhet. I stället ägnades allt mer tid åt uppgifter som inte hörde hemma inom dess ursprungliga ansvarsområde. Till viss del är detta naturligtvis också en följd av att sociala frågor som egentligen ligger ”utanför” skolverksamheten också tränger sig in i och påverkar denna.⁵⁹

Innehållet i de skolreformer som genomfördes under perioden hade en omfattande och detaljreglerande karaktär. De följdes av en utbyggnad av en förvaltningsapparat för att administrera regelsystemet. Detta ledde också till en kritik av verksamheten som alltför toppstyrd, och samtidigt att ledningen av skolverksamhet blev alltmer avlägsen från det vardagliga skolarbetet. Ett generellt fenomen i världen under perioden har varit ett allt starkare tryck mot att revitalisera demokrati och medborgerligt inflytande och utbildningväsendet och skolan har inte varit immun mot detta.

Decentraliseringen av makten över skolan har alltså gått hand i hand med en betoning av föräldrarnas och elevernas rätt till inflytande över verksamheten och val av skola. Detta i sin tur kopplas till kravet på ”accountability” gällande kostnader och resultatmätning av både ekonomisk och annan art. Det har påpekats att frågan om föräldrainflytande och valfrihet inte kan reduceras till en fråga om föräldrars preferenser för privata eller offentliga skolor. Vad det gäller är i stället en kvalitetsfråga, föräldrarna kräver möjligheten att välja en bra skola för sina barn, oavsett huvudmannaskap.⁶⁰ Liknande slutsatser kan man tentativt dra från de befintliga undersökningarna om hur valmöjligheterna i det svenska systemet används.⁶¹

Det finns också en konkret strävan att utveckla lärararbetet och undervisningens kvalitet, där det ofta varit skolpersonalen som drivit på utvecklingen mot mer autonoma arbetsformer.⁶² I så måtto finns naturligtvis en klarare orientering mot självständigt lärararbete samtidigt som de nya styrmodellerna inte sällan inne-

håller element av extern utvärdering av lärarnas arbete. Parallellt med detta föreslås också en förnyat livlig debatt om vilka former av kunskapsbedömningar som är lämpliga att använda och hur dessa skall byggas in i de nya styrsystemen utan att man får oavsedda negativa effekter.⁶³

De allmänna nuvarande utvecklingstrenderna i de europeiska skolorna karakteriseras bl.a. av följande drag:

- * en förskjutning av det administrativa och ekonomiska ansvaret från centrala nivåer till skolenhetsnivå
- * en anknytning av utbildningsverksamhet och ansvar för densamma till regional och lokal utveckling
- * förlängning av den obligatoriska skoltiden
- * utbyggnad av förskoleverksamhet (och ev. integrering med skolan)
- * (åter)införande av återkommande formaliserade kunskapsbedömningar under hela skoltiden
- * ökande antal varianter och valmöjligheter inom både studieförberedande och yrkesinriktad vidareutbildning
- * försök att höja den kvalificerade yrkesutbildningens status visavi akademisk högre utbildning
- * försök att förbättra den tidiga lärarutbildningen.⁶⁴

Till detta kommer de specifika mål som satts upp av den europeiska unionen som långsiktigt bör influera utbildningspolitiken. Dessa mål är: 1) att söka vägar för hur utbildning (både teoretisk och yrkes-) kan bidra till realiserandet av en europeisk marknad 2) att utveckla innovativa strategier för att matcha utbildningssystem och arbetsmarknad och 3) att maximera de bidrag utbildning kan ge för att överbrygga regionala ojämlikheter och bidra till social sammanhållning mellan människor i Europa.⁶⁵ Generellt sett skall utbildning i Europa idealt sett bidra till att stärka kunskaperna om Europa hos medborgarna, färdigheter som underlättar kontakten dem emellan och attityder som stärker den europeiska sammanhållningen.⁶⁶ Skälen för detta är också den reella interna arbetsmarknad som håller på att växa fram i Europa, med uppskattningsvis fem miljoner europeiska migranter vilka till skillnad från tidigare kringflyttande arbetskraft är välutbildad och ställer krav på skolgång för sina barn, som underlättar dessas anpassning i olika länder.⁶⁷

Denna lägesbeskrivning antyder att den mest intensiva perioden av reformering och omdaning av just styrsystemen tycks vara förbi.⁶⁸

I stället utvecklas olika element som följer av införandet av nya styrsystem, eller på något sätt stödjer den förändrade syn på lärande och kunskapsutveckling som förändringarna vilar på. Det finns också klart uttryckta önskemål inom den europeiska unionen om viktiga aspekter som bör tillgodoses av den pågående förändringen av utbildningssystemen i Europa, såsom exempelvis att den bör bidra till kulturell variation och internationell solidaritet men också bitvis integrering.⁶⁹ Samtidigt ses inte någon total ”europeisering” av utbildningssystem i skola som något möjligt eller önskvärt att åstadkomma för närvarande.⁷⁰

När det gäller vad som drivit fram senare års utveckling framförs en hel del olika förklaringsmodeller. Gällande Sverige tolkas exempelvis utvecklingen mot ett nytt styrsystem i skolan och utökad valfrihet av en forskare som ett uttryck för religiös fundamentalisms växande styrka⁷¹ och av andra som resultatet av kraven från en växande medelklass där inte minst den höjda utbildningsnivån hos föräldrar ger dem en allt mer fordrande inställning till det offentliga utbildningsväsendet.⁷² Den senare tolkningen understryker om den är riktig, paradoxalt nog att välfärds målen för skolan i stor utsträckning har uppnåtts, men att konsekvenserna blir en omformulerad välfärdssyn som betonar andra mål och strävanden än den ursprungliga. Förändringarna inom skolan och speciellt av styrsystemen för skolan blir då bara en belysning av de olika sätt på vilka välfärdssamhällena håller på att omvandlas och förnyas. En omvandling av de industriella produktionssystemen pågår, och organisationsmodellerna inom industrin förändras. På motsvarande sätt sker en utveckling inom utbildningssektorn. Betoningen av individualisering, lärares och elevers gemensamma ansvar för verksamheten, vikten av effektivitet och hushållning med resurser liknar i mycket hög grad tankegångar som också återfinns inom nyare organisationsmodeller som används inom arbetslivet i stort. Man kan också tänka sig förklaringsmodeller som mer betonar ett aktörsperspektiv och fördjupar sig i de krav på inflytande som inte bara medelklassen utan även andra grupper i samhället ställer. Det är uppenbarligen så att demokratiseringen i våra samhällen idag nått så långt att allt fler ställer krav på ett direkt inflytande över de verksamhetsområden som är av vikt för deras vardagslivs organisering. I ett sådant perspektiv är statens delegering av ansvaret till mera ”näraliggande” nivåer förstående.

Några grundläggande styrprinciper

Ett vanligt sätt att beskriva uppbyggnaden av olika styrsystem är att ta fasta på distinktionen mellan centralisering och decentralisering, för att så att säga ange

riktningen på styrningen. Denna enkla karakteristik visar sig dock ha vissa nackdelar, främst därför att begreppet decentralisering i realiteten betyder olika saker inom olika länders förändringsprocesser.

Enligt ett sätt att se det har decentraliseringsbegreppet åtminstone i den svenska politiska diskursen blivit ett begrepp som samtliga politiska partier har tagit till sig, inte minst just på grund av dess mångtydighet och möjligheterna att "fylla" det. Samtidigt visar det sig ha en lång historia bakåt i tiden, som problemlösningssalternativ till centralisering, vilket dessutom laddats med de oftast motsatta värdena effektivitet och demokratisering. Sålunda får decentralisering som begrepp en mycket positiv laddning vilket centralisering helt har tappat. Även enstaka centraliseringsinsatser måste numera motiveras och legitimeras.⁷³

Denna mångtydiga karaktär hos decentraliseringsbegreppet är uppenbar i målen för omvandlingar av styrsystemen i skolverksamhet i alla de länder som granskats i denna översikt.

I dessa reformer betyder decentralisering helt enkelt olika saker, och det vore därför önskvärt om de förskjutningar i styrsystemet som sker kunde beskrivas i andra termer. Ett förslag är att man i stället för den enkla uppdelningen mellan centralisering och decentralisering i stället talar om ansvarsförskjutningar och klargör vilka nivåer av de nationella styrsystemen som är inblandade.

Tysklands styrsystem kan beskrivas som starkt centraliserat på delstatlig nivå, men på den federala nivån som mycket decentraliserat. I Sverige är det uppenbart att decentralisering är en passande beskrivning av en process där en stor del av styrning och beslutsfattande flyttats från en central administrativ nivå till den lokala. I det engelska fallet diskuteras införandet av en nationell läroplan ofta som ett exempel på centralisering av ett tidigare decentraliserat styrsystem. Å andra sidan kompletteras detta av en förstärkning av inflytandet över skolan för föräldrar och elever - här skulle man alltså kunna tala om en decentralisering ända till gräsrotsnivå. Följaktligen kan man inte dra någon enkel slutsats om innebörden av förändringarna i styrsystem endast utifrån kategoriseringar av dem som centraliserade eller decentraliserade. Vad vi ser är i stället en genomgripande omstrukturering av de gamla ansvarsfördelningarna och makthierarkierna.

Ett försök att konstruera indikatorer för mätning av beslutsfattande och därmed på ett formellt plan av styrningen av utbildningssystem har nyligen gjorts av CERI⁷⁴ inom OECD. Arbetet har hittills resulterat i två⁷⁵ publikationer där styrsystemens utveckling och försök att mäta grader av styrning diskuteras.⁷⁶ I dessa studier klassificerar man förändringarna i styrsystemen som en typ av "verktikal decentralisering." Tre dimensioner lyfts fram, nämligen områden som på-



verkas av beslutsfattande, nivåer för beslutsfattande och sättet som beslutsfattande sker på. I studierna samlade man in data gällande dessa dimensioner genom dels litteratur- och dokumentstudier, dels intervjuer med befattningshavare som fick skatta graden av decentralisering längs de tre dimensionerna på olika områden av skolverksamhet i berörda länder. Svaren viktades sedan av forskarna som på så vis menade sig få kvantitativa indikatorer för styrning.⁷⁷ Tanken är att man skall kunna säga hur stor del av beslutsfattandet inom ett givet system som sker på en given nivå och också kunna mäta hur utvecklingen ser ut över tid.

Det finns många synpunkter att anlägga på själva forskningsdesignen och konstruktionen av indikatorerna i OECD-studierna. Av utrymmesskäl kan det här vara motiverat att begränsa sig till endast en, men en tungt vägande, kritik av dem - den betydande styrning av skolan som ligger utanför formaliserade vägar och som inte sker genom tydliga beslut, fångas inte alls in av modellen. I så måtto fortsätter dessa studier på en väg för implementeringsstudier som i andra sammanhang av OECD konstaterats vara mindre fruktbar.⁷⁸ Dessutom är modellen inte lämplig för att undersöka dynamiska processer, utan verkar i första hand komma ifråga för att åstadkomma frusna (och ganska subjektiva) bilder av begränsade delar av utbildningssektorn. Å andra sidan är en slutsats som dras att skolan och utbildningsfrågor faktiskt har demokratiserats genom att den nu förts ut som en fråga som angår alla i samhället, och genom att brukarperspektivet på utbildning generellt sett har förstärkts.⁷⁹

En intressant men uppenbarligen mindre undersökt aspekt av inflytande är hur man får reda på vad brukarna av skolan förväntar sig. Det har inte gått att hitta många resonemang i den litteratur som undersökts här om hur brukarinflytande ser ut och vilka olika former det kan tänkas ta. Inte heller förefaller mycket uppmärksamhet ha ägnats åt vilka områden det är som brukarna själva anser att det är viktigt att ha inflytande över. Detta är frågor som skulle behöva fördjupas för att utvecklingen av brukarinflytande och demokratisering av skolan skulle kunna tydliggöras som styrprincip.

En parallell process till de förskjutningar i ansvarsfördelning som förefaller minst lika viktig men inte diskuteras ingående någonstans i litteraturen är förändringen av uppfattningen av professionalism hos lärare och skolledare. Professionsbegreppet har en lång och komplicerad historia inom främst sociologin som är den samhällsvetenskap som utvecklat professionsteorier. Utan att gå in i detalj på dessa, kan man konstatera att lärarna tillhör de yrkesgrupper som länge haft en osäker status - de hänförs inte sällan till s.k. semi-professioner, dvs. de grupper som strävar efter professionell status och tillägnat sig vissa med de renodlade professionerna gemensamma drag, men saknar andra. Den förändrade

ansvarsfördelningen inom skolan utmanar på flera sätt de anspråk på professionell status som lärarna har upprättat under de senaste 25-30 åren. Samtidigt är det självklart att den dagliga verksamheten i skolorna ur organisatorisk synvinkel i hög grad styrs av hur lärare utövar sitt yrke. Att lita till professionalism och att lärare skall ta ansvar för denna är också på många håll en grundsten i de reformer av skolan som genomförs. På så vis lyfts en styrprincip fram som i hög grad bygger på gemensamma normer och värderingar samt utbrett egenansvar för yrkesutövningen.

En intressant fråga är om det finns skäl att se denna förväntade fungerande styrprincip som oproblematiserad. Ur ett jämförande perspektiv och med tanke på vad som genom empirisk forskning är känt om andra mer eller mindre professionaliserade gruppers yrkesutövning verkar detta en aning optimistiskt. Det vore värdefullt med en fördjupad och problematiserande diskussion om professionalitet som styrprincip, vilken skulle utgå ifrån att undersöka just hur professionaliteten och anspråk därpå bryts mot olika andra styrprinciper, som exempelvis det ökande kravet på brukarinflytande; eller externt styrd utvärdering av skolpersonalens prestationer. I diskussionen av olika styrprinciper och styrmodeller är det av vikt att avtäcka de eventuella motsägelser som finns i dem.

Kvarstående frågor

Ser man till de frågor som inledningsvis formulerades om reformering av styrsystem har denna jämförande kunskapsöversikt inte gett särskilt många tydliga svar. Vilka faktorer som ligger bakom valen av styrmodeller i olika länder är inte särskilt väl utforskat. Framför allt saknas forskning om dynamiken när olika typer av förändringsfaktorer möts. Ett område som verkar vara särskilt försummat i det europeiska perspektivet gäller hur allmänheten, dvs. brukarna av skolor och utbildning, interagerar med de olika styrande nivåerna i varje land för att kunna påverka skolan utanför de etablerade politiska kanalerna.

Det finns påfallande lite forskning gjord kring varför samtida utbildningsreformer lyckas eller misslyckas eller hur deras oavsedda effekter motverkar intentionerna i den ursprungliga reformen. I den omfattande litteratur som ligger till grund för denna kunskapsöversikt, kan studier med detta perspektiv räknas på ena handens fingrar.⁸⁰ Detta kan naturligtvis också förklaras med att i samtliga länder som genomfört utbildningsreformer av den art som diskuteras här, har ganska liten tid hunnit gå och ganska litet material finns ännu insamlat om vad som hänt. Mycket av det material som finns tillgängligt har också karaktären av begränsade implementeringsstudier. Ett första intryck av kunskapsöversiktens resultat är dock att de problem som tas upp i samband med implementering

av reformer verkar vara ganska allmänna och inte direkt knutna till val av styrmodell.

Men det verkar också uppenbart att ett makrosociologiskt och makropolitiskt perspektiv är underutvecklat när det gäller analys och förståelse av försök till styrning av skolan genom reformverksamhet. Det finns väl utvecklade forsknings-traditioner inom discipliner som undersöker andra organisationer och samhällsinstitutioner. När det gäller att diskutera varifrån den kunskap som behövs för att bedöma, förklara och förstå förändringarna av skolsystemen i det utvecklade industrisamhället och det framväxande kunskapssamhället skall hämtas, blir en tanke således att man måste bredda perspektiven från pedagogik och psykologi till att omfatta andra kunskapsområden. Det verkar också vara av stor vikt att forska mera kring hur olika nivåer inom de nya styrsystemen interagerar med varandra. Ingenstans har konstaterats tecken på att staten har släppt sin överordnade kontrollerande roll även om styrningen nu inriktas mot mål och en intressant fråga blir då hur problem av olika slag förs upp tillbaka till staten att ta itu med.

Bakgrunden till det nuvarande läget kan bl.a. sökas i den kunskapssociologiska kritiken av professionaliseringstendenser och expertsamhället, i den empiriskt grundade insikten om linjära implementeringsmodellens brister och behovet av nya utvärderingssystem.⁸¹

OECD har sammanfattat läget som utbildningsforskningen (och därmed naturligtvis också skolforskningen) idag står för. Man konstaterar att allmän enighet råder om att det nuvarande forsknings- och utvecklingsarbetet riktat mot utbildningsfrågor inte räcker till, och att ytterligare svårigheter har tillkommit emedan det pressade budgetläget tvingar fram prioriteringar. Vad skall resurserna satsas på? Vilken kunskap är viktig att utveckla och vad kan man lämna åt sidan?

Man konstaterar också att den struktur för forsknings- och utvecklingsarbete som byggts upp sedan efterkrigstiden i Europa och USA är otympligt och trögt och i hög grad verkar mot innovativ forskning och i förlängningen, ny kunskap och tillämpningen av denna.

Marknaden för utbildningsforskning (dvs. mottagarna) har också förändrats. Kritiken mot utbildningsforskning har dock aspekter som slår tillbaka på användarna snarare än på producenterna, då många utvärderingar visat att man från regerings- och myndighetshåll inte heller förmått tillvarata den utbildningsforskning av god kvalitet som trots allt producerats. Nyare satsningar på utbildningsforskning försöker komma tillrätta också med denna brist.⁸²

En förståelse av förändringsprocesserna som lett fram till de nya styrsystemen inom utbildningsverksamheten i enbart politisk-ideologiska termer verkar

föga övertygande. Kunskapsöversiktens jämförelse av utvecklingen i de länder vi intresserat oss för har visat att det finns genomgående drag i omdaning av styrsystemen. Ett sådant är strävan efter ökad målstyrning och avbyråkratisering. Ett annat är betoningen av en mer aktiv roll för brukare/medborgare/skattebetalare och större inflytande för dem över utbudet av utbildning, osv. Detta återfinns hos olika politiska partier. I vissa länder har tankegångarna bakom reformerna formulerats av exempelvis socialdemokratiska partier men genomdrivits av konservativa, och vice versa.

Att ideologiska skiljelinjer förekommer är givet, men de förefaller inte ha varit den drivande faktorn bakom det reformarbete som karakteriserar utvecklingen inom de västeuropeiska skolorna under 1980- och 1990-talen. Ett problem inom den existerande forskningen (framför allt kring utvecklingen i Storbritannien och USA) är att så många forskare själva inte intar en ideologiskt neutral ståndpunkt, utan endast söker belägga sina egna förutfattade meningar varpå tydlig bias uppstår.⁸³ Detta är en naturlig följd av den karaktär som den pedagogiska forskningen haft i många länder som legitimering för politiken, snarare än en fristående kritisk granskare av den förda politiken och dess effekter på verksamheten.⁸⁴ Det ställer dock extra stora krav på forskningsanvändaren att vinnlägga sig om en allsidig och uttömmande redogörelse för forskningsläget i dess helhet inklusive öppna redovisningar av var konflikter och oenigheter föreligger i vetenskapliga tolkningar och vad som är osäker kunskap.

Detta talar också för att det är ett makroperspektiv som behövs på skolan för att förstå dess förändring, där inte enbart politiska faktorer uppmärksammas. Det vore också intressant med avgränsade fallstudier av vad politiken spelar för roll för själva genomförandet av reformer, dvs. om man kan skönja olika implementeringsmodeller knutna till olika politiska uppfattningar. Tenderar exempelvis socialdemokratiska partier mer än konservativa att betona professionellas ansvar för genomförande av reformer? Läger konservativa partier hellre huvudansvaret på brukarna av skolan?

Likaså vore det intressant att undersöka vad som konkret görs i olika länder för att förbättra förutsättningarna som de nya styrmodellerna bygger på så att förändringarna tas till vara. Vad gör man för att exempelvis brukarinflytande skall kunna tillgodoses och ökad valfrihet användas i olika länder? Hur arbetar man med att balansera negativa effekter av andra faktorer som boendesegregation och ojämlikhet i utbildningsutbudet?

Dessa och liknande frågor vore intressanta att se undersökta genom tvärvetenskaplig makroinriktad empirisk forskning.

- 20 OECD. Decision-making in 14 OECD education systems. Paris: OECD, 1995; van Amelsvoort, H., Scheerens, J. & Branderhorst, E. M: Decentralization in education in an international perspective. Twente. Faculty of educational science and technology, 1995.
- 21 Som huvudkälla för samtliga länderbeskrivningar har använts European Commission DG XXII "Education, training and youth": Structures of the education and initial training systems in the European union. Luxembourg. Office for Official Publications of the European Community, 1995. För Danmarks del tillkommer också OECD. Reviews of national policies for education - Denmark, Paris. OECD, 1995. Övrig litteratur anförs i separata noter.
- 22 Se Winther-Jensen, T: Denmark, i Brock, C. & Tulasiewicz, W. (eds). Education in a single Europe. London. RKP, 1994., s. 45.
- 23 OECD. Denmark..., s. 56.
- 24 Winther-Jensen, a.a.; s. 50.
- 25 En komparativ studie av Sverige och Danmark föreligger nu i form av Lindbom, A. Medborgarskapet i välfärdsstaten - föräldrainflytande i skandinavisk grundskola. Acta Universitatis Upsaliensis. Skrifter utgivna av statsvetenskapliga föreningen no 123, 1995.
- 26 European Commission..., a. a.; s. 55, 59.
- 27 Ibid.; s. 63-64.
- 28 Karlsen, G. E. Desentralisert skoleutvikling. Trondheim: Dr. polit.-avhandling, Samfunnsvitenskaplig fakultet, 1991.
- 29 Jfr "Norway", i International Encyclopaedia of Education, Oxford. Pergamon Press, 1992.
- 30 OECD. Reviews of National Policies for Education - Norway, Paris, 1990.
- 31 Termen syftar på en speciell idétradition (progressivism), inte på en objektiv egenskap hos pedagogiken som progressiv.
- 32 Ibid., s. 91.
- 33 Gundem, B. B. Curricular Administration and Guidelines in Norway i Journal of Curriculum Studies, vol. 25, no. 3, 1993, s. 251-266.
- 34 Fossen, W. Reform-94 - sentralisert desentralisering i Syn og Segn, 3, 1995, s. 224-233.
- 35 Oftedal Telhaug, A. Idealisme og utviklingsoptimisme i Syn & Segn, 3, 1995, s. 195-208.
- 36 Rust, V. D. Policy Formation and Educational Reform in Norway i Comparative Education, vol. 26, no. 1, 1990, s. 13-25.
- 37 Oftedal Telhaug, A. Norsk och internasjonal skoleutvikling. Oslo Ad Notam Gyldendal, 1992, s. 19 ff.
- 38 Ibid.
- 39 European Commission..., a.a.; s. 444.
- 40 White, J. Educational Reform in Britain: beyond the national curriculum i International Review of Education, vol. 36, no. 2, 1990, s. 131-43, tolkar utvecklingen i ideologiska termer och menar att utvecklingen motsvarar den i det stalinistiska Sovjet, och är ägnad enbart att forma en person-

lighetstyp orienterad mot ett neo-liberalt samhälles konkurrens. Bennett, C. & Desforbes, C. Primary Education in England - A system in transition i *The Elementary School Journal*, vol. 92, no. 1, 1991, s. 61-78, pekar på avståndet mellan retorik och verklighet i det gamla systemet, samt de starkt försämrade resultat inom detta som kunde mätas även inom ramarna för den existerande inspektionen, genom fristående forskning, m.m. Black, P. J. Performance Assessment and Accountability. The Experience in England and Wales i *Educational Evaluation and Policy Analysis*, vol. 16, no. 2, 1994, s. 191-203, diskuterar i detalj vilka dessa brister var.

- 41 Swanson, A. D. & King, R. A. The impact of school governance restructuring on public financial support systems. i *Journal of Education Policy*, vol. 7, no. 2, 1992, s. 173-185. Att en stor del av debatten tog sin början utifrån reformförslag som fanns redan under de sista labourregeringarna på 1970-talet framgår av Holt, M. The High School Curriculum in the United States and the United Kingdom. Perspectives on Reform and Control i *Journal of Curriculum and Supervision*, vol. 8, no. 2, 1993, s. 157-73. Utvecklingen i England har också avsatt monografier, till viss skillnad från vad som tycks vara fallet i andra länder. Se vidare exempelvis: Ball, S. J. Politics and Policy Making in Education. explorations in policy sociology. London. RKP, 1990; Edwards, T., Fitz, J. & Whitty, G. The State and Private Education: an evaluation of the Assisted Places Scheme, London. Falmer Press, 1990; Knight, C. The Making of Tory Education Policy in Post-War Britain 1950-86. London. Falmer Press, 1990.
- 42 Se ex.vis. Marshall, S. The German Perspective. i *Comparative Education*, vol. 25, no. 3, s. 309-317; Glowka, D. Anglo-German Perceptions of Education. i *ibid.*, s. 319-332.
- 43 Standaert, R. Technical Rationality in Education Management: a survey covering England, France and Germany i *European Journal of Education*, vol. 28, no. 2, 1993, s. 159-176.
- 44 Englands och Wales skolsystem skiljer sig från Skottlands och Nordirlands. För information om skillnaderna, se European Commission..., a.a.
- 45 I en intressant artikel diskuterar Petrie den hemundervisning som av tradition har en stark ställning i England i relation till situationen i andra europeiska länder. Skolplikt vs. undervisningsplikt är enligt Petrie en fråga som i alltför liten grad uppmärksamats inom den pedagogiska forskningen men som kan förväntas bli mera behandlad i takt med att medborgarna inom den europeiska unionen blir allt rörligare. Se vidare Petrie, A. J. Home educators and the law within Europe. i *International Review of Education*, vol. 41, no. 3-4, 1995, s. 285-296.
- 46 European Commission..., a. a.; s. 388.
- 47 Jfr Kron, F. W. Germany, i Brock & Tulasiewicz, a. a., p. 86; von Friedeburg, L. Bildungsreform in Deutschland, Frankfurt. Suhrkamp, 1992, särsk. kap. 4 och 5.
- 48 Se Mitter, W. Educational Reform in West and East Germany in a European Perspective, i *Oxford Review of Education*, vol. 16, no. 3, 1990, s. 333-341.
- 49 Mitter, W. Educational Adjustments and Perspectives in a United Germany i *Comparative Education*, vol. 28, no. 1, 1992, s. 45-52.
- 50 Det har också påpekats att den jämförelsevis höga status som yrkesutbildning haft i det tyska skolsystemet, beror på att en sådan konsensus funnits om dess nationalekonomiska nödvändighet och en stor beredvillighet från näringslivets sida att ta på sig en stor del av utbildningskostnaderna. Se vidare Marshall, a.a.; s. 314 ff; Braun, F. Vocational Training as a Link between the Schools and the Labour Market: the Dual System in the Federal Republic of Germany i *Comparative Education*, vol. 23, no. 2, 1987.

- 51 Glowka, a.a.; särsk. s. 330-331.
- 52 Petrie, a.a.; hävdar att Tyskland är det enda land i den europeiska unionen som har en otvetydig lagstadgad skolplikt.
- 53 Braun, a.a.; tar upp referenser till omfattande forskning på detta område.
- 54 Det tyska skolsystemets struktur kan förefalla mer tvingande än verkligheten är. Det finns möjligheter för den som "valt fel" att byta inriktning, och tillägna sig nödvändiga kvalifikationer för högre utbildning genom det som kallas "der zweite Bildungsweg" - eftersom den huvudsakligen berör vuxna fördjupar vi oss dock inte i den här.
- 55 För en diskussion om denna skolforms utveckling och position, se Mitter, W. Comprehensive Schools in Germany, concepts, developments and issues i *European Journal of Education*, vol. 26, no. 2, 1991, s. 155-165.
- 56 Ibid.; s. 336.
- 57 Weiler, H. N. The Politics of Education in France and the Federal Republic of Germany. i *Journal of Curriculum Studies*, vol. 21, no. 4, 1989, s. 291-305. Weiler påpekar också att de politiska riskerna beträffande alltför höga kostnader har ökat för alla regeringar i Europa under 1980-talet, i takt med den försvagade statliga auktoriteten och ifrågasättandet av gränserna för den legitima maktutövningen.
- 58 Furck, C-L. Widersprüche in der Bildungspolitik, i *Zeitschrift für Pädagogik*. 38. Jg, Nr. 3, 1992, s. 457-471.
- 59 Husén, T., Tuijnman, A. & Halls, W. D. (eds). *Schooling in modern European society*. Oxford. Pergamon Press, 1992, s. 32-47.
- 60 Ibid.; s. 64.
- 61 Jfr resultat från Skolverkets VALS- respektive LIKSAM-projekt.
- 62 Husén et al., a.a.; s. 85-86.
- 63 Se OECD: Curriculum Reform - Assessment in Question, OECD: Paris, 1993, särsk. s. 48-50.
- 64 European Commission DG XXII, a.a.
- 65 Husén et al., a.a.; s. 16-17.
- 66 Jfr Brock. & Tulasiewicz, a.a.; s. 3-4.
- 67 För en diskussion av vad ett europeiskt skolperspektiv betyder utifrån dessa omständigheter, se Hart, M. The Role of the European Schools in the 1990s i *European Journal of Education*, vol. 24, no. 2, 1989, s. 197-201. I artikeln diskuteras också vilka speciella bidrag de nio existerande Europaskolorna kan ge till denna utveckling.
- 68 För en diskussion av politiskt förändringstryck på skol- och undervisningssektorn, se McLean, M. The Politics of Curriculum in European Perspective i *Educational Review*, vol. 45, no. 2, 1993, s. 125-135.
- 69 Det bör kanske framhållas att de tidigare östblocksländerna anses ha speciella bidrag att ge till de västeuropeiska länderna i vissa avseenden, gällande naturvetenskaplig-teknisk undervisning, god förmåga att väcka flickors intresse för dessa ämnen och undervisning av särskilt begåvade elever. Husén et al., a.a.; s. 23, 58-61.

- 70 Ibid., s. 13ff.
- 71 Englund, T. Education for Public or Private Good, in Miron, G. (ed): Towards Free Choice and Market-Oriented Schools, Stockholm: Skolverket. 1993: 2. Att fästa en sådan vikt vid den marginella religiösa fundamentalism som finns i Sverige, ett påfallande sekulariserat land, verkar knappast vara en i längden hållbar förklaringsmodell för varför friskolor startas, eller är attraktiva för föräldrar och barn.
- 72 Lidström, A. & Hudson, C. Skola i förändring - decentralisering och lokal variation. Stockholm. Nerenius & Santérus, 1995.
- 73 Se Haldén, E. Den sannskyldiga upplösningens princip - decentraliseringens begreppshistoria. Paper presenterat på Statsvetenskapliga förbundets årsmöte i Göteborg, 4-5 oktober 1993.
- 74 Centre for educational research and innovation.
- 75 Mer allmän information kan också inhämtas i OECD. Education at a glance. Paris. OECD, 1995.
- 76 OECD. Decision-making...; van Amelsvoort et al., a.a.
- 77 van Amelsvoort et al., a.a.; kap. 2-3.
- 78 OECD. Educational research and development - trends, issues and challenges. Paris. OECD, 1995.
- 79 van Amelsvoort et al., a.a.; s. 66-68.
- 80 Weiler, a.a.; som företräder ett makrosociologiskt perspektiv, påpekar också bristen men ger referenser som ger en bra bild av vad som gjorts. Kennedy, K. J. The Policy Context of International Curriculum Reform Efforts in the 1980s. Paper presenterat på the Annual Meeting of the American Educational Research Association, Chicago, IL, 3-7 april 1991, är också ett försök att binda ihop fallstudier med makroteori, och innehåller likaledes värdefulla referenser.
- 81 OECD. Educational research and development - trends, issues and challenges, s. 10-12.
- 82 Ibid.; s. 23-27.
- 83 För tydlighetens skull kanske bör påpekas att utgångspunkten i denna artikel är ett kunskaps-sociologiskt perspektiv på utvecklingen av all samhällsvetenskap, och alltså inte en föreställning om att det finns någon av samhället helt opåverkad, objektiv forskning. När ordet bias används här åsyftas att vissa forskare väljer att låta sina ideologiska övertygelser ta över helt, och försummar att i sin analys ta hänsyn till exempelvis empiriska resultat från annan forskning som motsägar denna ideologiska tolkning, eller att genomföra empiriska studier över huvud taget.
- 84 Denna omständighet tas i OECD. Educational research..., upp som en anledning till att det idag behövs en helt ny utbildningsforskning, se s. 10-1. När det gäller Sverige har en hel del forskning gjorts om den svenska pedagogikens framväxt och dess legitimerande karaktär (liksom kring andra samhällsvetenskaper - framför allt har Rådet för forskning om högskolan finansierat forskningsprojekt med sådan inriktning). Ett ganska nyligen utkommet verk med en ansats i denna riktning är Ödman, P-J. Kontrasternas spel. Stockholm. Norstedts, 1995.

Två perspektiv på målstyrning av offentlig verksamhet

ANDERS JOHANSSON

Statens förändrade styrambitioner

Under beteckningen mål- och resultatstyrning har förändringen av den statliga regelgivningen intensifierats under 1990-talet. I kompletteringspropositionen våren 1989 konkretiserades hur utvecklingsarbetet skulle ske. Principen skulle vara dels att rikta uppmärksamheten mot vad som producerades, mot mål och resultat, dels att lämna större frihet när det gällde hur resultaten skulle uppnås.⁸⁵

Intentionerna med den tidigare detaljregleringen hade varit att åstadkomma en stark styrning. Många tecken tydde dock på att så inte blivit fallet. Styrningen hade i stället blivit svag på många områden. Ambitionerna med en mål- och resultatorienterad styrning var därför att genom mål i ramregelform kunna stärka styrningen.

Från statens sida har dock en medvetenhet funnits om att denna stärkta styrning inte skulle kunna åstadkommas enbart med hjälp av ramregler, mål och resultat. På skolans område, där tankarna om förändrad statlig styrning har varit mest utvecklade, angavs t.ex. ett antal kompletterande styrformer till målstyrningen: bättre information, anpassad lärarutbildning, förstärkta fortbildningsinsatser om skolans mål, stärkt lokal skollledning, mer målmedveten uppföljning och utvärdering samt effektivare tillsyn av verksamheten med möjligheter till sanktioner.⁸⁶

Målstyrning

Tanken på målstyrning utvecklades ursprungligen för styrning av industriell produktion. Många forskare anger ”The Practice of Management”⁸⁷ som den första bok som publicerades om målstyrningstekniken. Den ledningsteknik som beskrevs där går under beteckningen ”management by objectives” (MBO). Idén är att omvandla organisationens övergripande mål till specifika mål för varje organisatorisk enhet och enskild medarbetare. Nedbrytningen av målen sker uppifrån och ned, men målen föreläggs inte de olika enheterna och medarbetarna. De deltar tillsammans med den överordnade nivån i arbetet med att utforma sina mål. På så sätt kopplas mål på en nivå samman med dem på nästa. Om varje enskild medarbetare når upp till sitt mål så uppfylls varje enhets mål och organisationens övergripande mål förverkligas.

MBO bygger på fyra komponenter. Den första är specificering av mål. Målen bör vara så konkreta att de kan mätas kvantitativt. Varje enskild medarbetare ska för det andra, delta i formuleringen av sitt specifika mål. Även mål som före-

läggs en medarbetare kan fungera men deltagande ökar sannolikheten för att målet dels ska accepteras, dels sättas högre. För det tredje ska en viss tid fastställas inom vilken målet ska uppnås. Avslutningsvis ska varje medarbetare fortlöpande få information om hur hans eller hennes arbete att nå målet utvecklas så att han eller hon kan kontrollera och vid behov själv korrigera sitt handlande.⁸⁸ Självkontroll är ett nyckelord inom MBO:

*Self-control means stronger motivation: a desire to do the best rather than just enough to get by. It means higher performance goals and broader vision.*⁸⁹

Möjligheterna - och till och med önskvärldheten av - att lyckas med målstyrning har tid efter annan ifrågasatts, även från ansvarigt håll. När det t.ex. gäller styrningen av skolans verksamhet, uttrycktes redan i den inledande propositionen om skolans utveckling och styrning en medvetenhet om de svårigheter som finns att formulera tydliga mål. En orsak till detta är verksamhetens karaktär. Det är helt enkelt olämpligt att riksdag och regering direkt räknar upp "vilka kunskaper och insikter eleverna ska ha". En annan orsak är att beslut om skolans mål i Sverige fattas under stor politisk enighet för att målen ska ligga fast under en längre tidsperiod. Av den anledningen måste olika skolpolitiska uppfattningar vägas samman, vilket kan leda till att det blir svårt att formulera målen entydigt.⁹⁰

I 1992 års kompletteringsproposition menade dock föredraganden, statsrådet Wibble, att "dagens inriktningsmål är för allmänna" och "även om det kan vara svårt att formulera uppföljningsbara mål så bör en strävan vara att åstadkomma sådana".⁹¹ Dock är ambitionen att göra målen mera precisa inte heller självklart önskvärd. En alltför långtgående precisering innebär en annan risk, nämligen att "målen därigenom lätt kan övergå till att bli regler".⁹²

Två företagsekonomer, som arbetat med att förverkliga idéerna om målstyrning i såväl näringsliv som offentlig verksamhet, anger ett antal villkor för att målstyrningen ska fungera. Målet ska 1) vara realistiskt, 2) innebära en utmaning, 3) vara tydligt och otvetydigt, 4) måluppfyllelsen ska kunna mätas och det ska 5) framgå när målet ska vara uppnått. Dessa två starka förespråkare för målstyrning uttrycker dock en viss pessimism inför möjligheterna att uppfylla dessa villkor:

*I praktiken har det emellertid visat sig vara svårt att genomföra denna typ av strikt målnedbrytning, även för företag, där vinsten ofta betraktas som ett överordnat mål. Än svårare är det för offentliga organisationer, där uppfattningarna om (tolkningen av) det överordnade målet ofta går starkt isär.*⁹³



Även andra har uttryckt liknande tankegångar när det gäller framförallt problemen att bryta ned de övergripande målen inom offentlig verksamhet.⁹⁴

En företagsekonom som studerat målstyrning i offentlig verksamhet har med enfaset argumenterat mot möjligheten att styra med mål. Bland annat ställer han den principiellt intressanta frågan om det överhuvudtaget är möjligt att, med utgångspunkt från övergripande abstrakta mål, formulera konkreta och mätbara mål på lägre hierarkiska nivåer. Det finns en risk att ett abstrakt mål skrivs om till andra abstrakta mål eller också att de konkreta målen, med oklart samband med de överordnade målen, blir de reellt styrande.⁹⁵

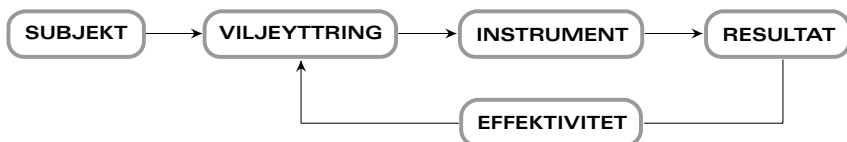
För att försöka belysa vilka principiella konsekvenser statens förändrade styrtekniker kan ha haft för kommunerna, kommer i det följande två perspektiv på styrning att presenteras.

Ett vertikalt enaktörsperspektiv

I ett vertikalt enaktörsperspektiv ses styrningen som en aktörs eller aktörsgrupps - huvudmannens - medvetna försök att förmå verkställarna att handla på ett visst sätt. Organisationens huvudman är den aktör eller den grupp av aktörer som har tillskapat organisationen i ett visst syfte. I företagsvärlden är det ägaren eller ägarna och i den offentliga verksamheten staten, dvs. riksdagen och regeringen.

Detta sätt att betrakta organisation och styrning är härlett ur en mera övergripande tankemodell. Statsvetaren Olof Petersson kallar den "maskinmodellen" och menar att den har sin grund i det industriella samhällets tänkande. I modellen kan fem grundelement urskiljas. För det första förutsätter modellen ett subjekt, dvs. att det finns någon som styr utvecklingen eller kontrollerar händelseförloppet. Subjektet har, för det andra, en vilja som det förmår uttrycka på ett klart och konsistent sätt. För det tredje förfogar subjektet över ett instrument, som är förutsättningen för att subjektet ska kunna förverkliga sin vilja. Det är detta instrument som ska åstadkomma någonting, nämligen modellens fjärde komponent, ett resultat. Subjektets vilja matas först in i instrumentet, maskinen, som därefter reagerar varpå resultatet matas ut. Detta resultat kan sedan jämföras med subjektets vilja. Därmed kan modellens femte grundkomponent, effektiviteten, bedömas.⁹⁶

Maskinmodellen bygger på en enkel rätlinjig sekvens. Först kommer ett subjekt med vilja, sedan ett instrument som reagerar och därefter följer ett resultat som kan jämföras med viljeyttringen för att fastställa hur effektivt instrumentet lyckats uppfylla subjektets vilja:



Sin mest utvecklade form fick denna styrmodell i den s.k. scientific-management-rörelsen. Den uppstod i USA i slutet av 1800-talet. Dess upphovsman - Frederick Winslow Taylor - försökte utveckla metoder för att öka företags- och arbetsledningens styrning och kontroll av produktionen. För den operativa nivån skulle arbetet förenklas, specialiseras, standardiseras och rutiniseras. Den egentliga kunskapen om arbetsprocessen skulle finnas högre upp i organisationens hierarki. Ledningens uppgift var att beräkna de optimala arbetsmetoderna och förelägga arbetarna specifika mål och ställa krav på resultat.

I samband med styrning av offentlig verksamhet betecknas den hierarkiska styrsituationen ofta som "den demokratiska styrkedjan". Huvudmannen - staten - stiftar genom riksdagen på folkets uppdrag lagar, beslutar om skatter och bestämmer hur statens medel ska användas. Dessutom väljer riksdagen statsminister som utser övriga regeringsledamöter och ansvarar för att den sista länken i kedjan, förvaltningen, binds samman med regeringen.⁹⁷

Den bristande precisionen i målstyrning - och därmed i uppföljningar och utvärderingar - kan dock, i kombination med kommunernas egna förändringsåtgärder, leda till att inslag från ett annat perspektiv på styrning blir mer framträdande i den kommunala verksamheten.

Ett horisontellt fleraktörsperspektiv

Speciellt statsvetare med inriktning mot implementationsforskning⁹⁸ har argumenterat för att styrning inte enbart bör granskas ur ett vertikalt och hierarkiskt perspektiv utan också, och framförallt, ur ett horisontellt fleraktörsperspektiv:

... för utvärdering av politik kan sambandet mellan intentioner, handlingar och resultat inte fångas i modeller om en entydig och oföränderligt lagtextbunden relation mellan en aktivitet kallad 'politik' och en annan kallad 'förvaltning'. Förbindelsen uppstår i ett komplex av aktörer, och beroende på att implementering sker som en social interaktion, inte som verkställighet av en uppsättning mål, kan den inte förstås som den enkla förlängningen (arm plus yxa) av någon enskild aktörs intentioner. Oberoende av hur de kommer till uttryck, är en

enskild aktörs intentioner - det må vara riksdagens, regeringens, SÖ:s, kommunfullmäktiges eller socialchefens - bara en faktor, som inverkar på de mönster av social interaktion ur vilka policy uppstår och resultat produceras.⁹⁹

Detta är en beskrivning av ett horisontellt fleraktörsperspektiv. I organisations-teoretisk mening är det ”politiskt”, vilket innebär ett erkännande av att intresse-motsättningar och intressekonflikter finns mellan olika aktörer och aktörsgrupper som på ett eller annat sätt berörs av en organisations verksamhet. Existensen och betydelsen av en huvudman, en auktoritativ beslutsfattare, erkänns men denna betraktas enbart som en bland flera intressenter. Huvudmannens beslutskapacitet är helt avhängig dennes förmåga att utöva social kontroll. När andra aktörers förtroende för beslutsfattarna minskar, t.ex. på grund av beslut som inte överens-stämmer med deras värderingar, uppstår konflikter.

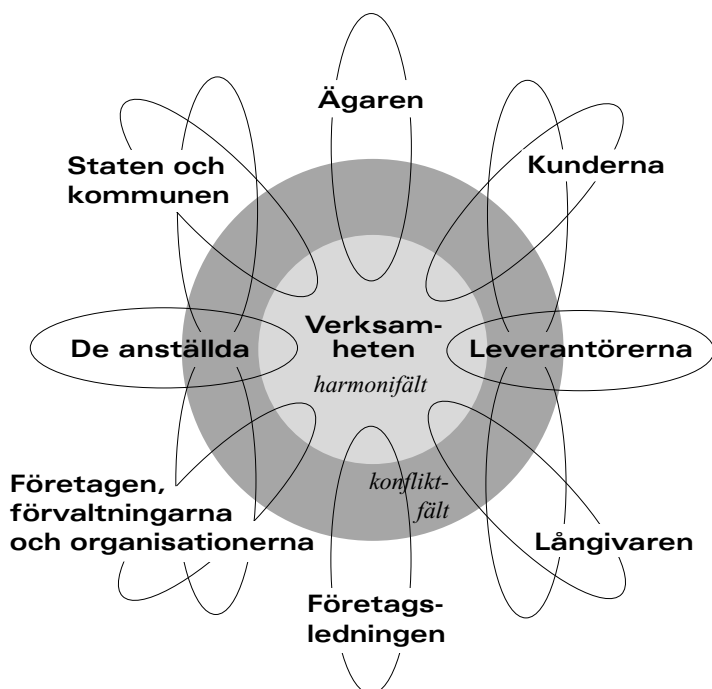
Eftersom olika aktörer och aktörsgrupper har olika intressen och värderingar,

... the critical question becomes not how organizations should be designed to maximize effectiveness, but rather, whose preferences and interests are to be served by the organization ...¹⁰⁰

Följande fem påståenden sammanfattar detta perspektiv:¹⁰¹

1. Organisationer är koalitioner mellan olika aktörer och aktörsgrupper.
2. Det finns varaktiga skillnader mellan de olika aktörernas och aktörsgruppernas värderingar och preferenser, information och uppfattningar om verkligheten. Dessa skillnader förändras ytterst långsamt, om någonsin.
3. De flesta beslut i organisationer handlar om fördelning av knappa resurser.
4. På grund av de knappa resurserna och de varaktiga värderingsskillnaderna är konflikter centrala i den organisatoriska dynamiken och makt är det mest bety-delsfulla medlet.
5. Organisationens mål uppstår ur överenskommelser, förhandlingar och mani-pulationer för att nå egna fördelar.

Inom företagsekonomi används den s.k. intressentmodellen för att beskriva och analysera olika intressenters relationer till företaget. Modellen introducerades i Sverige i mitten av 1960-talet¹⁰² och har haft stort genomslag. Ett företags intres-senter kan kategoriseras i olika grupper:¹⁰³



Företagets intressenter är alla de aktörer och aktörsgrupper som har en utbytesrelation till företaget, vilket innebär ett ömsesidigt beroende mellan företaget och intressenterna. Det förra är beroende av de senares vilja att bidra med sina insatser i företagets verksamhet. I gengäld vill intressenterna ha sina krav och önskemål tillgodosedda. Företagets viktigaste intressentgrupp är kunderna. Om dessa inte längre vill bidra med sina köp och betalningar, har förutsättningarna för företagets existens upphört. I utbyte mot dessa insatser kräver kunderna goda varor och tjänster till rimliga priser med säker leverans. När såväl företagets som intressenternas krav och önskemål uppfylls råder harmoni.

Mellan de olika intressenterna kan dock finnas motsättningar. Om någon får stor genomslagskraft för sina krav och önskemål, kan det betyda försämrade möjligheter för andra att få sina tillgodosedda. Krav på höjda löner från de anställdas sida strider t.ex. mot kundernas krav på låga och stabila priser och även mot ägarnas krav på ökad vinst.¹⁰⁴

Att uppnå balans mellan de olika intressenternas ofta motstridiga krav blir därför nödvändigt för att företaget på längre sikt ska kunna försäkra sig om resurser och därmed fortleva. Företaget som sådant har helt enkelt inga andra mål än överlevnad. De mål som formuleras i företaget är bestämda av intressenternas



krav på belöningar för att de ska fortsätta att medverka. Det är företagsledningens uppgift att ”formulera målen med utgångspunkt från intressenternas krav och tillse att belöningar skapas”.¹⁰⁵

Denna balanspunkt kan dock snarast ses som en avspeglning av de existerande maktförhållandena i organisationen. Den intressent som redan har makt har större möjligheter än andra att agera så att de etablerade maktrelationerna bevaras.¹⁰⁶ Existerande maktförhållanden kan emellertid ändras t.ex. genom allianser mellan olika intressenter.

Målstyrning av kommunala verksamheter - exemplet skolan

Vilket av dessa perspektiv kännetecknar målstyrningen av kommunala verksamheter? Styrningen av skolan får här tjäna som illustration. I tillämpliga delar kan den också överföras till andra kommunala verksamheter. För tydlighetens skull bör påpekas att de presenterade perspektiven är ”idealtypiska”, dvs. de är renodlingar som inte i sin extrema form kan återfinnas i verkligheten. De tjänar enbart som analytiska verktyg.

Officiellt framhålls att riksdagens och regeringens övergripande mål ska ligga till grund för kommunernas genomförande av skolverksamheten. Formellt sker detta genom att de nationella målen bryts ned, specificeras och dokumenteras i skolplaner på den kommunala nivån och i arbetsplaner på skolnivån. Här handlar det alltså om ett vertikalt enaktörsperspektiv. Det är huvudmannens - statens - vilja som ska präglade verksamheten.

Samtidigt innebär en övergång från regelstyrning till målstyrning en decentralisering med ökade möjligheter för lokala aktörer och aktörsgrupper att påverka skolans verksamhet:

Inom den offentliga sektorn generellt går utvecklingen mot en ökad decentralisering som innebär att ansvaret för verksamheten läggs närmare de enskilda människorna. Kravet på ett ökat medborgerligt inflytande över den offentliga verksamheten är stort. Detta är en naturlig utveckling i ett samhälle där människor är välutbildade. Det är viktigt att skolväsendet deltar i denna allmänna utveckling, både därför att skolväsendet är en stor och viktig del av den offentliga verksamheten och därför att skolan har som en huvuduppgift att utbilda medborgarna till att kunna delta i den demokratiska processen. Det är viktigt också för att skolans personal skall kunna få möjligheter att

påverka sin arbetssituation. Att kommunerna ges ett ökat ansvar för skolverksamheten bör ses som ett led i en ökad demokratisering av den offentliga sektorn.¹⁰⁷

En viktig grund för utvecklingen av en demokratisk skola anges vara ”det samspel som utvecklas mellan lärare och elever och mellan lärarna inbördes”. En förutsättning för ett sådant samspel är att ”lärare och elever har ett reellt inflytande över sin arbetssituation”, liksom att föräldrar kan påverka villkoren för sina barn i skolan. Lärarna ska ha stora möjligheter att påverka innehållet och arbetssätten i skolans verksamhet. Det är ett sätt att ta tillvara deras kompetens och stärka och utveckla yrkesrollen. Det är lärarnas kunskaper och erfarenheter som är förutsättningen för att verksamheten ska kunna förändras och förbättras. Att lärarnas, elevernas och föräldrarnas resurser inte tidigare har kunnat tas tillvara sägs bero på att den starka centrala regleringen, också av detaljer, har medfört att utrymmet för lokala initiativ har varit alltför litet.¹⁰⁸

Målstyrningen ska ”erbjuda ökade möjligheter att ta hänsyn till lokala och individuella behov och förutsättningar”.¹⁰⁹ Kommunerna ska ha ”stor frihet att avgöra hur verksamheten skall genomföras”. De ska besluta om ”hur skolan skall organiseras och administreras samt hur resurserna skall fördelas och disponeras”.¹¹⁰

Den senare delen av citatet ovan antyder att statens möjligheter att styra resursmobiliseringen till olika kommunala verksamheter har minskat. För skolans del har detta skett i två steg. Det första steget togs när det tidigare specialdestinerade statsbidraget till skolan omvandlades till ett sektorsbidrag. Det förra bidraget omfattades av tämligen detaljerade anvisningar om hur det skulle användas. Sektorsbidraget var enbart ett finansiellt stöd till skolan och hade ingen styrande funktion för verksamheten.¹¹¹ Statens styrning av resurserna minskade i ett andra steg ytterligare genom att de kvarvarande specialdestinerade statbidragen och sektorsbidragen avvecklades och ersattes med ett generellt statsbidrag. Därigenom fick kommunerna större möjligheter att själva bestämma utformningen av de olika verksamheterna och också hur prioriteringen skulle göras mellan olika verksamhetsområden:

Syftet med det nya statsbidragssystemet är därför att ge kommunerna möjlighet att inom ramen för den kommunala självstyrelsen bestämma om utformningen och prioriteringen av de verksamheter som man har ansvaret för. Bidragssystemet skall således öka det lokala ansvaret för verksamheten, vilket också kan bidra till ett ökat medborgerligt engagemang. Därigenom skapas bättre förutsättningar för en nöd-

vändig utveckling och förnyelse av kommunerna och för en effektivisering och samordning mellan olika verksamheter.¹¹²

I en utredning hävdas att detta lett till att

... staten har frånhänt sig det finansiella styrinstrumentet i sin styrning av de olika kommunala verksamheterna, även de som är för kommunerna obligatoriska. I detta avseende skiljer sig härmed statens styrning av de kommunala verksamheterna från motsvarande styrning av myndigheterna. De senare styrs via budgetprocessen av mer eller mindre väl definierade mål i kombination med en ekonomisk styrning.¹¹³

Kommunernas ökade handlingsfrihet gentemot staten har ökat möjligheterna för allt fler lokala aktörer - inom skolan t.ex. lärare, skolläda, övrig skolpersonal, elever, föräldrar, företrädare för andra kommunala verksamheter, näringsliv - att påverka utformningen av en viss verksamhet och prioriteringen mellan olika verksamhetsområden. Styrningen kan därmed inte betraktas ur ett ensidigt vertikalt enaktörsperspektiv. Det är inte en huvudman - staten - som styr den kommunala verksamheten och speciellt inte skolan. De berörda aktörernas deltagande ger dem möjligheter att utöva inflytande över de beslut som påverkar deras livsbe- tingelser och deras erfarenheter och kunskaper kan tas tillvara på ett bättre sätt.¹¹⁴

Den reella styrningen av de kommunala verksamheterna, t.ex. skolan, präglas därför snarare av ett horisontellt fleraktörsperspektiv, där huvudmannen är en - i och för sig med stora maktbefogenheter - aktör bland flera aktörer i den lokala intressekampen.

Ett tydligt exempel på hur denna lokala intressekamp kommer till uttryck är de kommunala skolförvaltningarnas positiva inställning till och önskemål om tillsyn från Skolverkets sida. I och med att skolans verksamhet inte längre finansieras genom specialdestinerade bidrag, bör Skolverket, enligt skolans företrädare i kommunerna, försvara skolan mot besparingar som skulle kunna äventyra att de nationella målen uppnås. Skolverket bör, menar skolförvaltningarna, ange en "lägsta godtagbara standard" för skolans verksamhet. Några företrädare för skolan har också förklarat sig beredda att betala avgifter för att få en "tydlig tillsyn".¹¹⁵ Här är det alltså för skolförvaltningarna fråga om försök att bilda allians med Skolverket för att komma i en starkare förhandlings- och maktposition i den lokala intressekampen om hur olika kommunala verksamheter ska priorite- ras när det gäller resurstilldelningen.

- 85 Prop. 1988/89:150 Kompletteringsproposition - bilaga 1; s. 30.
- 86 Prop. 1988/89:4 Om skolans utveckling och styrning och prop. 1989/90:41 Om kommunalt huvudmannaskap för lärare, skolledare, biträdande skolledare och syofunktionärer.
- 87 Drucker, P. F. *The Practise of Management*. London. William Heinemann, 1955.
- 88 Drucker a.a.; s 119 ff och Robbins, S. P. *Organizational Behavior. Concepts, Controversies, and Applications*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1993, s. 249 f.
- 89 Drucker a.a.; s. 128.
- 90 Prop. 1988/89:4.
- 91 Prop. 1991/92:150 Kompletteringsproposition; s. 91.
- 92 Prop. 1988/89:4.
- 93 Pihlgren, G. & Svensson, A. *Målstyrning. 90-talets ledningsform för offentlig verksamhet*. Malmö. Liber, 1990, s. 35.
- 94 Se t.ex. Henning, R. & Ramström, D. *Förvaltningsförnyelse - Arbetsmarknadsverket inför 90-talet*. Stockholm. Carlssons, 1989.
- 95 Rombach, B. *Det går inte att styra med mål!* Lund. Studentlitteratur, 1991, s. 103.
- 96 Petersson, O. *Makt i det öppna samhället*. Stockholm. Carlsson Bokförlag, 1989, s. 44 ff.
- 97 SOU 1983:39; s. 16 ff.
- 98 Hjern, B. *Förvaltnings- och implementationsforskning*. En essä. *Statsvetenskaplig Tidskrift*, nr 1, 1983; Hjern, B. *Implementationsforskning om decentralisering*. I *En decentraliserad skola*. En symposierapport sammanställd av Olof Wennås. Stockholm. Skolöverstyrelsen, 1984; Hjern, B. *Implementationsforskning - låt Weber möta Durkheim*. *Statsvetenskaplig Tidskrift*, nr 4, 1985; Hjern, B. *Framtidsstudier som policyforskning*. SOU 1986:34 *Att studera framtiden*, bilaga 5, 1986.
- 99 Hjern, 1985, s. 298.
- 100 Pfeffer, J. *Organizational Design*. Arlington Heights, Ill.. AHM Publishing, 1978.
- 101 Bolman, L. G. & Deal, T. E. *Reframing Organizations. Artistry, Choise, and Leadership*. San Francisco. Jossey-Bass Publishers, 1991, s. 186.
- 102 Rhenman, E. & Stymne, B. *Företagsledning i en föränderlig värld*. Stockholm. Aldus, 1964.
- 103 Jfr t.ex. Bruzelius & Skärvad a.a.; Johnsen, E. *Ledningsprocessen i företag, förvaltningar och organisationer*. Lund. Studentlitteratur, 1985.
- 104 Rhenman & Stymne a.a.; s. 61.
- 105 Ibid.
- 106 Bruzelius & Skärvad a.a.; s. 81.
- 107 Prop. 1989/90:41; s. 4.
- 108 Ibid.; s. 5 f.
- 109 Ibid.; s. 11.



110 Prop. 1990/91:18 Om ansvaret för skolan; s. 21.

111 Ibid.

112 Prop. 1991/92:150; s. 45.

113 Ds 1995:6 ELMA. Åtgärder för att stärka resultatstyrningen. Rapport från en interdepartemental arbetsgrupp; s. 170.

114 Se t.ex. Bolman, L. G. & Deal, T. E. *Modern Approaches to Understanding and Managing Organizations*. San Francisco. Jossey Bass Publishers, 1987.

115 Riksrevisionsverket 1994:14 Skolverket - central myndighet i ny roll. RRV, Avdelningen för Effektivitetsrevision; s. 69.

Styrning och ansvarstagande i en decentraliserad skola

KARIN NYSTRÖM

JONAS ÖSTERBERG

Vad styr och vilka tar ansvar för elever med behov av stöd i den decentraliserade skolan?

En jämförelse över tid i elva kommuner

Syftet med projektet Jämförande studier av kommuner i ett styrperspektiv är att få ökad kunskap om skolväsendets förändrade styrsystem. I fokus står frågan om insatser för elever med behov av särskilt stöd och speciellt de professionellas strategier då det gäller att organisera stödinsatser och skapa förutsättningar för dessa elever. Vilken organisation har skolan för att möta den här frågan och hur hänger den samman med fattade beslut? Vilka samband finns mellan dessa lokala ställningstaganden och de avsiktsförklaringar som formulerats på kommunal och statlig nivå?

Genom att studera hur man på skolan arbetar med behovsinventering, behovsprioritering, resursmobilisering samt utvärdering kan vi göra en beskrivning av organiseringen på skolan. Mot den bakgrunden undersöks hur ansvaret för skolan är fördelat i kommunen. Vi vidgar således styrperspektivet för att finna eventuella samband mellan de praktiska lösningarna på skolnivå och målformuleringarna på överliggande nivåer.

De materialinsamlingar som ligger till grund för studien har genomförts 1985, 1993 och 1995. Under denna tid har en rad förändringar av olika slag ägt rum i kommunerna medan däremot läroplanen, Lgr 80, varit densamma under perioden.

Val av perspektiv och metod

Jämförelse över tid

Den nya ansvarsfördelningen på skolområdet var menad att ge kommunerna stora möjligheter att anpassa organisationen till lokala förhållanden. Det är rimligt att anta att kommunerna utnyttjat ett decentraliserat skolväsendes ökade frirum till att anpassa styrningen utifrån varierande lokala förutsättningar. Det blir därför svårt att studera kommuner utan att ta hänsyn till att förändringsarbetet sker med olika perspektiv och varierande förändringstakt. Det är sannolikt effektivare att låta kunskapen om att kommunerna är olika påverka valet av perspektiv när studier genomförs, än att utgå från en uppfattning om hur styrningen borde vara organiserad.

Staffan Löfquist genomförde åren 1985-87 en undersökning inom projektet Samråd och ekonomisk decentralisering.¹¹⁶ Syftet med den studien var att undersöka hur skolan organiserar sig då det gällde elever med behov av särskilt stöd. Löfquist följde upp undersökningen 1993.¹¹⁷

Löfquists perspektiv utgick från frågorna: Varför har skolorna organiserat som man gjort? Hur uppfattar aktörerna att de arbetar med aktuella problem?

Löfquist tog alltså sin utgångspunkt i de aktörer som hade inflytande över och var direkt berörda av organiseringen av eleverna. Han utgick från organiseringen på skolnivå och studerade hur individer kunnat förenas kring gemensamma uppgifter. Varken de politiska aktörernas mål och beslut eller de formella organisationerna togs för givna. Hur de grupperingar såg ut som samverkat, framstod som ett resultat av undersökningen, inte en förutsättning för den. Hans studie från 1988 visade på en mängd aktörer som tillsammans samrått i olika strukturer i arbetet med behovsinventering, prioritering samt resursmobilisering. Någon utvärdering förekom inte.

Dessa samrådsstrukturer kallade han

- * skolledarstrukturen
- * ämnesstrukturen
- * arbetsenhetsstrukturen
- * elevvårdsstrukturen.

Strukturerna var inte renodlade eller varandra uteslutande, men beteckningarna angav ändå var den huvudsakliga tyngdpunkten i samrådet på skolan var förlagd: till rektorn i skolledarstrukturen, till elevvårdspersonalen i elevvårdsstrukturen. Arbetsenhetsstrukturen karakteriserades av att ett gemensamt förhållningssätt kom till uttryck i organiseringen på skolan, till skillnad från ämnesstrukturen där de olika ämnesgrupperna agerade mer på egen hand.

Genom samarbetet med Löfquist har vi fått tillgång till ett omfattande informationsmaterial från 1986 och 1993 med uppgifter om hur undervisningsresurserna fördelades på de undersökta skolorna. Elva högstadieskolor i lika många kommuner hade valts ut i en strävan att göra ett representativt urval.

Projektet, jämförande studier av kommuner i ett styrperspektiv, har i sitt arbete haft samma ansats som Löfquist men har i högre grad valt att ta med den lokala politiska nivån i undersökningen för att kunna jämföra de kommunala politiska intentionerna med utfallet på skolorna. Det har varit viktigt för att om möjligt kunna relatera eventuella förändringar till den förändrade ansvarsfördel-



ningen på skolområdet. Detta innebär att tjänstemän på central kommunal nivå och nämndföreträdare har intervjuats i de elva kommunerna.

För att få en uppfattning om vem/vilka som har haft det avgörande inflytandet över organiseringen har en kartläggning genomförts av avvägningarna mellan specialundervisning och generella insatser, som t.ex. ökad grundbemanning. Eftersom projektet inte haft uppdraget att utvärdera skolornas insatser för elever med behov av särskilt stöd, gör vi inte någon bedömning av den verksamhet som på skolorna får benämningen specialundervisning.

Undersökningsmaterialet innehåller, förutom resultat från intervjuer och enkäter, en mängd uppgifter om undervisningens organisering, t.ex. gruppstorlekar i både specialundervisning och i generell undervisning. De delar av projektets samlade empiri, som har betydelse för slutsatser om hur styrningen av skolan utvecklats i ett tioårsperspektiv, redovisas i en separat rapport.

Statens intentioner för elever med behov av stöd - en tillbakablick

Att stödja elever med behov av stöd har varit ett centralt tema i 1970- och 1980-talets statliga reformarbete. 1957 års skolberedning förutsåg en utbyggnad av specialundervisningen.¹¹⁸ Beslutet att införa grundskolan 1962 innebar i praktiken specialundervisningens genombrott, och dess omfattning ökade kraftigt under 1960- och början av 1970-talen. Eleverna grupperades efter den diagnos de fick, i skolmognadsklass, läsklass, hjälpklass, observationsklass och specialklasser för fysiskt handikapp. I början av 1970-talet slogs fast att 0,3 veckotimmar per elev fick användas till specialundervisning inom ett rektorsområde. Problemets orsaker centrerades till den enskilda elevens oförmåga att inhämta en viss mängd kunskap under en viss tid. De som inte klarade skolans kunskapskrav skulle hjälpas till en högre nivå.

I läroplanen, Lgr 80, fanns en mer relativistisk syn som innebar en ny ideologisk inriktning av arbetet med stöd till elever med svårigheter. Skolans arbetssätt och kunskapskrav skulle främst anpassas till den enskilde elevens nivå, innan specialpedagogiska åtgärder sattes in.

Ett av huvudmålen bakom Lgr 80 och de förändrade statsbidragssystemen var att skolans verksamhet skulle bli mer behovsstyrd. Systemet med en bas- och förstärkningsresurs skulle göra det möjligt att styra resurser i skolan efter de behov som ansågs föreligga. Basresursen var en grundresurs som fördelades per klass och förstärkningsresursen skulle riktas till elever med behov av särskilt stöd. Kommunen skulle fritt fördela den mellan rektorsområden och skolenheter för att kunna anpassa insatsernas art och innehåll efter lokala behov och förut-

sättningar, enligt grundtanken i SIA-utredningens förslag. (SÅS resursen var dock ett statsbidrag som kommunerna fick söka för elever med olika former av handikapp). Det nya behovsorienterade och friare resurstilldelningssystemet skulle inte behöva innebära att ett enhetligt skolsystem och likvärdig utbildning hotades.

*Jag anser därför i likhet med SIA och ett övervägande antal remissinstanser att det nu är lämpligt att ytterligare öka det lokala engagemanget för skolans verksamhet. Detta kan enligt min mening ske utan att kravet på ett enhetligt skolsystem och likvärdig utbildning efterställs.... Jag är liksom utredningen övertygad om att resursinsatserna inte bör vara lika vid alla skolor.*¹¹⁹⁻¹²⁰

Från statsmakternas sida fanns dock en gräns för friheten. Kommunerna fick inte utnyttja den friare resursanvändningen för att överlag göra mindre, permanenta undervisningsgrupper om det inte innebar att insatser för elever med svårigheter prioriterades.¹²⁰ Uppdraget att medvetet styra insatserna efter behov beskrivs i Lgr 80 som ett ansvar för både kommuner och skolor:

Det åligger skolstyrelsen att på basis av en ingående kännedom om varje rektorsområdes arbetsmiljö och elevernas förutsättningar fördela förstärkningsresursen och de kommunala insatserna så att skolor som har ett svårare utgångsläge får större personella resurser.

*På samma sätt som skolstyrelsens fördelning av insatser skall styras av olika behov inom olika rektorsområden, måste man inom skolan och inom arbetsenheterna fördela insatserna efter elevernas behov av särskilt stöd. Den fria resursanvändningen utgör förutsättningen för detta.*¹²¹

I proposition 1988/89:4, Om skolans utveckling och styrning, redovisas att förnyelsen av den offentliga sektorn eftersträvade dels en förenkling av regelverket och decentralisering av beslut och ansvar med en ökning av den kommunala friheten, dels en bättre hushållning med de samhällseliga resurserna. I propositionen hänvisar statsrådet Göransson till utredningar som bedömt att hälften av de resurser som då användes till specialundervisning inte i första hand användes för att tillgodose elevbehov.¹²²

Propositionens förslag om en förändrad specialläroroll kan uppfattas innebära en avsevärd neddragning av den resursnivå för specialundervisning som i detta skede var etablerad. Remissopinionen var splittrad i synen på utredarnas



bedömning att antalet speciallärartjänster i framtiden skulle kunna minskas med hälften. Den förändrade fördelningen av ansvaret, mellan stat och kommun, innebar också en faktisk indragning av resurser av statsfinansiella skäl.

Vad får vi veta av genomförda studier?

Tidigare studier som försökt belysa hur förstärkningsresursen fördelats har byggt på antagandet att det är de formella beslutsnivåerna, politiska eller administrativa, som också innehar problemlösningsmakten. Detta innebär att man inriktat studierna mot dem som förutsattes ha makten. Detta leder i sig inte bara till ett metodmässigt val utan uttrycker också teoretiska ställningstaganden om hur skolan fungerar, t.ex. att styrsystemet är hierarkiskt uppbyggt och att hierarkin är i funktion.¹²³

I början av 1980-talet var den gängse uppfattningen bland forskare att förstärkningsresursen inte fördelats efter behov.¹²⁴ Dock kunde en senare undersökning, en enkät riktad till skolchefer under läsåret 1985-86, tolkas som att det skett en utveckling i kommunernas tillämpning mot en något mer behovsinriktad resursfördelning.¹²⁵

Den kritik som riktades mot förstärkningsresursen utgick från uppfattningar om kommunala resursfördelningsmodeller. Någon koppling till hur dessa modeller sedan faktiskt omsattes i insatser för enskilda elever gjordes inte. I en departementsutredning konstateras följande:

Ännu finns nämligen inte såvitt känt några undersökningar, som går ned på individplanet och försöker ta reda på om enskilda elever med olika slags behov identifierats före eller vid ett läsårs början eller under läsåret, om rektorsområdets resursbehov bedömts utifrån den identifieringen, om rektorsområdet fått tilldelning efter sådana bedömningar och om det allra viktigaste dessa elever verkligen fått det slags hjälp de behövde och i erforderlig omfattning.¹²⁶

I slutet av 1980-talet riktades kritik från statsmakterna mot kommunernas/skolornas sätt att hantera intentionerna i Lgr 80. Det gällde både specialundervisningens former och den behovsstyrda resursfördelningen. Intentionerna sades inte ha fått genomslag i praktiken. Kritiken gick ut på att specialundervisningen i första hand skulle ha använts för att lösa lärarnas egna undervisningsproblem, inte elevernas. Utredningens slutsatser var att vanliga specialpedagogiska åtgärder i första hand borde utföras av den vanliga läraren i gruppen och att det skulle behövas betydligt färre speciallärare i framtiden med en annan, mer kvalificerad och fördjupad utbildning.¹²⁷

Speciallärare och rektor - två centrala funktioner

I skolan har både specialläraren och rektorn en central funktion då det gäller elever med behov av särskilt stöd och vi ska därför nämna något om vad dessa roller innebär.

I sin studie Specialpedagogiskt arbete i grundskolan undersöker Bengt Persson specialundervisningens roll vid demokratiseringen av den svenska grundskolan. Han beskriver specialundervisningen som en del av och ett uttryck för den enskilda skolkulturen. Speciallärarnas ena uppgift är att ge elever en individuellt anpassad undervisning enligt skolans uppdrag som det kommer till uttryck i styrdokumentet på olika nivåer. Dessutom är specialläraren en del i det sociala sammanhang som arbetsplatsen utgör och föremål för både uttalade och mer outtalade förväntningar, t.ex. att bidra till att befria klassen från störande inslag. Det senare uppdraget formuleras som krav eller förväntningar från kollegor och/eller rektorer. Speciallärarens dubbla uppgift får olika innebörd i olika skolor. Konsekvensen blir att speciallärarens arbetsuppgifter i viss utsträckning definieras av hur klass- och ämneslärarna upplever situationen i klassrummet.¹²⁸

I vår undersökning ser vi att många förväntningar är knutna till specialläraren dels som de formulerats i styrdokumentet, dels som de utvecklats i den aktuella skolkulturen. Speciallärarna får olika roller i de kraftfält som utformas i skolorna, där en mängd professionella verkar med varierande bakgrund och förväntningar på sitt yrke. Speciallärarna växlar ofta mellan olika roller. I renodlad form skulle dessa kunna beskrivas enligt följande kategorier:

- *Specialisten* arbetar med smala specialistområden, som dyslexi, DAMP etc. Han eller hon använder test som urvalsinstrument, använder individuella träningsprogram, arbetar i klinikform, enskilt eller i liten grupp samt arbetar självständigt med egen planering, eget schema etc.
- *Stödläraren* är mer flexibel och arbetar med ett brett spektrum av problem, t.ex. läs- och skrivsvårigheter, koncentrationssvårigheter och sociala problem. Stödläraren arbetar inte med någon specifik metodik, men ofta med en medveten filosofi. Han eller hon arbetar i mindre grupper eller i helklass.
- *Konsulten* arbetar med specifika svårigheter och mer komplicerade problem, utreder, lägger fast vad som bör göras och arbetar inte så mycket direkt med problemen. Han eller hon ger råd och stöd åt andra och ser till att enklare problem löses inom klassens ram, och hänvisar svårare problem till olika specialister.



Förutsättningarna för rektorernas arbete har i många avseenden förändrats mellan 1986 och 1995. Med den förändrade ansvarsfördelningen på skolområdet betonades skollärans roll i förverkligandet av den nationella skolpolitiken. Rektorns primära uppdrag var att vara pedagogisk ledare.

Rektorn är också ekonomiskt ansvarig och skall fördela resurserna inom sitt ansvarsområde. Rektorsrollen utsätts således för olika - delvis oförenliga - förväntningar. Enligt sitt statliga uppdrag skall rektorn i första hand fungera som pedagogisk ledare. De kommunala arbetsgivarna förväntar sig att rektorn primärt skall ägna sig åt budget- och personalfrågor. Enligt lärarnas förväntningar bör rektorn i första hand vara resursrekryterare, svara för administration, elevvård och externa kontakter av olika slag.¹²⁹

Hur såg organiseringen ut 1986?

Löfquist konstaterade utifrån sin undersökning 1988 att de samlade resurserna för undervisning varierade vid skolorna som ingick i undersökningen. Skolorna var också olika sinsemellan beträffande volymen specialundervisning. Mot bakgrund av att systemet med bas- och förstärkningsresurser skulle göra en lokal anpassning av organisationen möjlig, förefaller de statliga intentionerna ha påverkat kommunernas fördelning av resurser till skolorna vid denna tidpunkt.

För att få en uppfattning om vad variationerna på lokal nivå inneburit för elever med behov av särskilt stöd studerades organiseringen i de olika skolorna. Insatserna för dessa elever måste ses mot bakgrund av övriga prioriteringar på skolan, t.ex. ökad grundbemanning. Löfquist fann i sin undersökning att det var stora variationer mellan hur skolorna prioriterade dels mellan olika ämnen, dels mellan grundbemanning och specialundervisning.

Utifrån den materialinsamling som gjordes 1985 fann Löfquist anledning att gruppera skolorna utifrån fyra modeller när det gällde deras sätt att arbeta med behovsinventering, prioritering och resursmobilisering. Denna kategorisering gjordes utifrån resultaten i intervjuerna och enkäterna samt verifierades av de bilder som erhöles av resursfördelningen på respektive skola.

I *skolledarmodellen* var skollärarna direkt engagerade i arbetet med inventering av individuella behov och prioritering av resurser.

I *arbetsenhetsmodellen* utgjorde arbetsenheten tillsammans med olika elevvårdsfunktionärer den centrala samrådsstrukturen i fråga om behovsinventering och behovsprioritering.

I *elevvårdsmodellen* fanns de skolor som organiserade sin behovsinventering och -prioritering med tyngdpunkt i elevvårdsstrukturen. Enskilda elevers behov

inventerades fortlöpande av speciallärarna, som i stor utsträckning själva förfogade över sina scheman.

I *vinthundsmodellen* hade speciallärarna en relativt svag ställning. Utan aktivt stöd från skolledarna riskerade speciallärarna i denna modell att bli överbelastade av de krav som ämneslärarna riktade mot dem.

Löfquist använde sina fyra modeller för att beskriva och förklara de processer som låg bakom skolornas arbete kring elever med behov av särskilt stöd. Han fann att fördelningssystemen med sociala profiler, s.k. SOP-system, inte fungerat enligt kommunernas intentioner. De sociala strukturerna utgjorde i dessa system underlag för kommunens fördelning av undervisningsresurser. Det var tänkt att den kommunala prioriteringen sedan skulle återspeglas i skolornas prioriteringar, så att de skulle påverka skolornas satsningar för elever med behov av särskilt stöd. Löfquist konstaterar utifrån sin undersökning 1986 att processerna bakom skolornas interna organisering hade ett större inflytande över arbetet kring elever med behov av särskilt stöd än de statliga och kommunala intentionerna.¹³⁰

Generella resultat 1995

Går vi sedan till resultaten för 1995 är den allmänna tendensen att de undersökta kommunerna decentraliserat ansvaret för prioriteringar till de enskilda skolorna. 1995 var korrelationen mellan elevtal och resurser större än för tio år sedan. Det innebär att kommunerna idag, jämfört med 1986, fördelar resurser mer efter elevtal och mindre utifrån en strävan att positivt särbehandla skolor/elever. Vi ser inte att skolornas olika förutsättningar påverkar resursfördelningen. Kommunernas styrning av skolorna innebär att variationen mellan de undersökta skolorna har minskat på tio år. De resurser som kommunerna i vissa fall behåller på central nivå är genomgående avsedda för personliga assistenter. Om ytterligare behov skulle uppstå måste rektorerna göra anspråk på ytterligare kommunala insatser.

Den prioritering av resurser som fortfarande förekommer på kommunal nivå är av betydligt mindre omfattning än för tio år sedan och i den utsträckning det förekommer sker det utifrån socioekonomiska faktorer. Kommunerna avhänder sig således möjligheten att aktivt styra med resursfördelning utifrån kunskap om förutsättningarna på de enskilda skolorna. Personalen på skolorna uppfattar att resurserna uteslutande fördelas efter elevantal. Det finns en klar tendens att i de kommuner i undersökningen som har kommunaldelsnämnder, avhänder sig även denna politiska nivå ansvaret för prioriteringar till skolnivån.



Mot bakgrund av den bild av skolornas organisering som materialet från 1995 visar oss, har vi valt att gå vidare för att söka förklaringar utanför den skolnivå där Löfquists modeller konstruerats. Vi finner att jämförelser mellan skolornas organisering och kommunernas styransatser är viktiga för att förstå villkoren för de processer som påverkar insatserna för elever med behov av särskilt stöd.

Löfquists fyra modeller är fortfarande användbara för att kategorisera och strukturera materialet.

I de kommuner som vi undersöker finns inte något som tyder på att man från kommunnivå försöker hålla samman skolornas insatser i syfte att förhindra en alltför stark differentiering av dem. Det kan tolkas som att de mål som eventuellt finns i de kommunala måldokumenterna inte bidrar till att utveckla en eftersträvd kultur eller policy på kommunens skolor.

Organisering ett resultat av en social process

1986 var rektorns och speciallärares relativa ställning i personalgruppen viktiga för att kunna förklara organiseringens utfall. De var också betydelsefulla för vilka strukturer som uppfattades ha det avgörande inflytandet. Skolorna uppvisar inte heller 1995 någon enhetlig bild av hur de organiserar sig i insatserna för elever med behov av särskilt stöd. Organiseringen har förändrats under tioårsperioden även om några skolor visar mer av stabilitet och kontinuitet. Det gäller främst de skolor som 1986 dominerades av arbetsenhetsstrukturen. Där bedrivs 1995 arbetet med behovsinventering och behovsprioritering fortfarande i arbetsenheterna.

För att förstå de förändringar som skett i respektive skolas organiserande sedan 1985 kan vissa förklaringar möjligen sökas i rektors och speciallärares funktion och legitimitet i sina personalgrupper. De skillnader som idag framkommer mellan skolornas sätt att organisera sig kan också härledas till det handlingsutrymme som överlämnas till olika lärargrupper. Den generella tendensen i vår undersökning från 1995 visar att arbetet med behovsinventering mer blivit en angelägenhet för elevvårdsstrukturen på de olika skolorna samt att rektor i allmänhet fått en starkare roll när det gäller hur olika insatser prioriteras.

När det gäller skolornas insatser för elever med behov av särskilt stöd är variationen stor. Skolorna tillämpar olika strategier. En grupp skolor ökar grundbemanningen, dvs. bildar mindre undervisningsgrupper generellt, samtidigt som specialundervisningen ges mindre utrymme. På andra skolor sker en satsning på specialundervisning, som finansieras genom att grupperna i den generella undervisningen ökar i storlek. Det finns i materialet också skolor som

försöker kombinera insatser riktade till några prioriterade ämnen med insatser för vissa elevgrupper i specialundervisning.

Generella lösningar eller prioriteringar

Två skolor får här exemplifiera två typer av organisering som utifrån vårt material speglar val mellan två strategier.

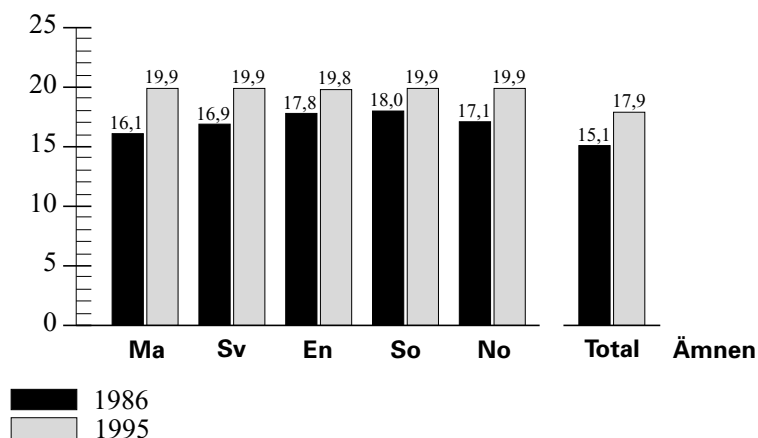
Två principiellt motsatta sätt att prioritera och organisera insatserna kan urskiljas. De företräds här av skola 1 och 2 nedan. Skolorna i materialet kan på olika sätt relateras till någon av de redovisade bilderna. Några skolor har drag av båda typerna. På fyra skolor har schabloniserade lösningar tydligt dominerat medan prioriteringar med varierade utgångspunkter har fått genomslag på sju skolor.

Skola 1

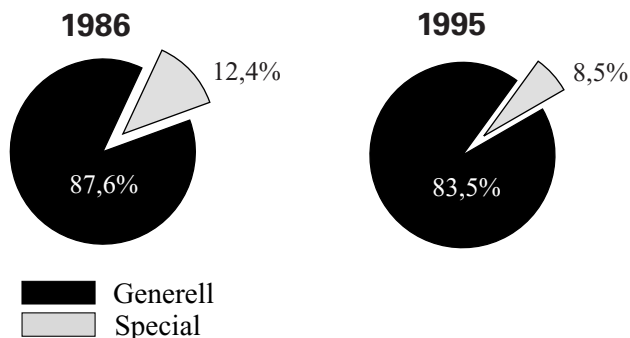
Den totala undervisningsresursen har minskat, och specialundervisningen har halverats på tio år. Skolan har traditionellt haft små undervisningsgrupper, vilket fortfarande prioriteras. Skolan satsar på att hålla de generella gruppstorlekarna kring 20 elever. Specialläraren arbetar i huvudsak med de mer utåtagerande eleverna. Det finns av varierande skäl motstånd mot behovsinventering vid dessa skolor, eftersom ”erfarenheterna har inte varit goda, eleverna bör få en ny chans, det blir billigare än med specialundervisning”.

Gruppstorlekar 1986 och 1995

Antal elever



Den totala undervisningsresursens fördelning



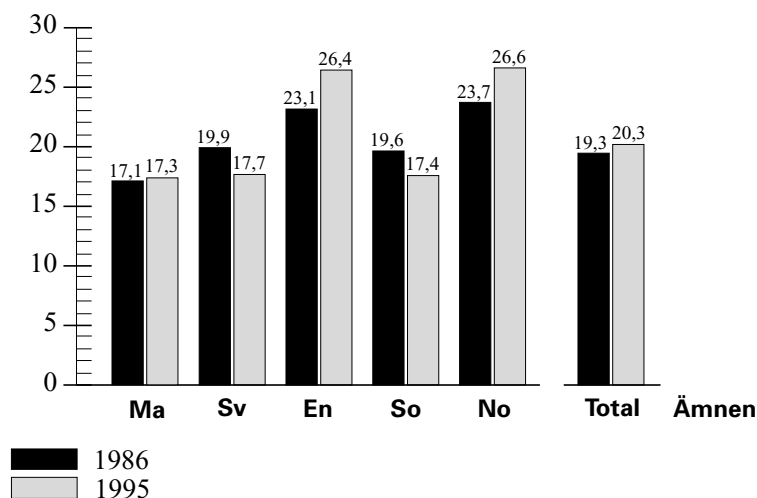
Total resurs 1986: 2,42 lärarveckotimme/elev, 1995: 2,03 lärarveckotimme/elev
Spec. resurs 1986: 0,30 lärarveckotimme/elev, 1995: 0,13 lärarveckotimme/elev

Skola 2

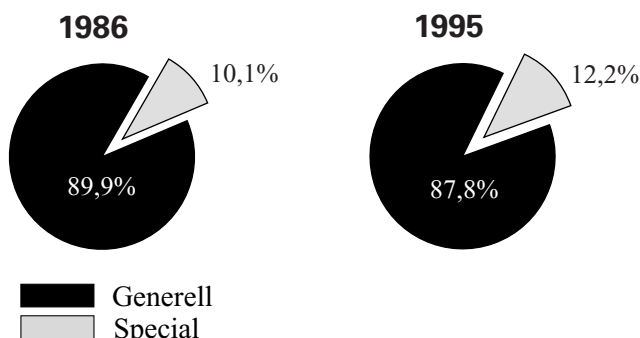
Den totala undervisningsresursen har minskat något samtidigt som specialundervisningen i ett tioårsperspektiv prioriterats ytterligare. Att döma av gruppstorleken och specialundervisningens omfattning prioriteras idag matematikämnet på denna skola. Svenskämnet och de samhällsorienterade ämnena har fått en mindre del av undervisningsresursen, vilket här innebär större undervisningsgrupper och en mindre andel specialundervisning än för tio år sedan.

Gruppstorlekar 1986 och 1995

Antal elever



Den totala undervisningsresursens fördelning



Total resurs 1986: 1,94 lärarveckotimme/elev, 1995: 1,90 lärarveckotimme/elev
Spec. resurs 1986: 0,19 lärarveckotimme/elev, 1995: 0,23 lärarveckotimme/elev

Skola 1 ger en bild av ökad grundbemanning

Skola 1 representerar de skolor där tendensen att söka generella lösningar med ökad grundbemanning förstärkts och utvecklats. Dessa lösningar undanröjer en del av de konflikter som tidigare uppstått när man konkurrerat om resurser till ämnen eller ämnesgrupper. Detta kan tolkas som uttryck för en önskan att solidariskt bära bördor av nedskärningar, men slår också igenom i attityden till ”tilldelningen av resurser till elever med behov av stöd”, som dessa lärare i högre grad än lärare på skolor med andra lösningar anser vara oförändrad. På dessa skolor finns en mer eller mindre uttalad skepsis mot riktade insatser för elever med behov av särskilt stöd. Den motiveras antingen utifrån de insatser som tidigare har gjorts för dessa elever, eller med att eleverna borde få börja om på nytt, som oskrivna blad.

Bland de lärare som får del av de mindre undervisningsgrupperna finns starka argument för just dessa lösningar. Vårt intervjumaterial visar inte att lärarna anser att de mindre undervisningsgrupperna skulle ge en bättre miljö för de svagare elevernas inläring. Organisationens beredskap att möta de behov som efter hand uppstår blir lägre, eftersom resurserna i så hög grad redan är bundna. I denna grupp skolor har specialundervisningen lägre status än på andra skolor, vilket tydliggörs när det blir aktuellt att t.ex. ta ställning till om en vakant speciallärartjänst skall tillsättas, när en speciallärare går i pension eller flyttar.

De få speciallärare som finns kvar på dessa skolor finns till hands för de övriga lärarnas önskemål om avlastning. Dessa speciallärare visar stor förmåga att samtidigt ta hand om elever med de mest skiftande behov.



Skola 2 visar bilden av prioriterade insatser

Skola 2 företräder skolor med skilda mönster för sin organisering. Här finns de skolor där arbetsenhetsstrukturen dominerade både nu och för tio år sedan.

De specialpedagogiska insatserna sker i olika former. Det förekommer att de integreras i klassrummet då specialläraren finns där som stöd tillsammans med ämnesläraren. Det är dock, i likhet med 1986, fortfarande vanligast att specialläraren som kliniker/specialist dominerar.

Tydliga skillnader i prioriteringar kan i denna grupp skolor förklaras av mer dolda strukturer. De olika organisatoriska lösningarna sammanhänger med i vilken utsträckning olika ämnesföreträdare lyckats argumentera för större behov av resurser än vad t.ex. en princip om lika tilldelning skulle ge. Skillnaderna kan innebära att en ämnesgrupp både har mindre undervisningsgrupper och en större del av specialundervisningen, medan andra ämnen har större undervisningsgrupper och en mindre del specialundervisning. Det faktum att skolorna skiljer sig åt, t.ex. så att det ena eller det andra ämnet får större del av resursen visar att det mer är en fråga om lärargrupperns relativa styrka än en fråga om pedagogiska överväganden.

På några skolor i den här gruppen förklarar speciallärarnas legitimitet på skolan att specialundervisningen har fått utrymme och prioriterats. Av våra intervjuer och enkäter framgår att just dessa faktorer haft större betydelse än styrimpulser från kommunal och statlig nivå. I de aktuella fallen har undervisningsgrupperna blivit större än för tio år sedan, för att skapa utrymme att prioritera insatser för elever med behov av specialundervisning.

Vilka elever prioriteras?

I majoriteten av de skolor vi studerat har specialundervisningens andel av den totala undervisningsresursen ökat mellan 1986 och 1995. Den resursminskning som lärare ändå redovisar att de upplever i vårt intervju- och enkätmaterial motsvaras inte alltid av en faktisk resursminskning, sett i ett tioårsperspektiv.

Många av de elever som idag uppfattas vara i behov av särskilt stöd har koncentrations- och sociala problem. Dessa ofta utåtagerande elever kräver mer tid och resurser. Det är ofta lättare att argumentera för resurser till dessa elever som syns och hörs. I detta läge räcker inte resurserna till de elever som har ett mer lågmäلت beteende, och resurserna upplevs minska.

Det finns inte något stöd i studien för att nedskärningar skulle drabba de svagaste eleverna hårdast. Däremot verkar flertalet av de intervjuade vara överens

om att prioriteringarna drabbar den grupp av elever med medelstora svårigheter som tidigare fick stöd i någon form.

Det är ett genomgående resultat i vår undersökning att specialundervisning idag med få undantag bedrivs i större undervisningsgrupper än för tio år sedan, vilket är ett uttryck för en strävan att använda resurserna effektivt. Det förekommer också att undervisningsgruppen hos specialläraren, i pressade situationer på skolan, tillåts bli större än vad som rimligen kan göra verksamheten där meningsfull.

De skolor som valt att prioritera mindre undervisningsgrupper generellt har inte i något fall motiverat det med att lärare i allmänhet idag är bättre skickade än tidigare att själva ta hand om elever med måttliga behov av särskilt stöd.

Kommunernas styrsystem hämmar samverkan

Kommunerna uttrycker sina mål för skolan i skolplaner. Dessa mål är av övergripande karaktär och i de flesta planer vi studerat finns skrivningar om elever med behov av särskilt stöd. Huvudmannens avsikter för denna elevgrupp är allmänt hållna, och de ekonomiska ramarna överensstämmer sällan med dessa avsikter.

I de elva kommuner vi studerat finns obetydliga resurser kvar på central kommunal nivå när resurserna fördelats till de olika enheterna. Rektorerna på de studerade högstadieskolorna har tagit på sig ett tydligt administrativt ansvar, vilket innefattar ett ansvar för prioriteringar inom den resursram som fördelats. Rektorerna har därför starka skäl att hålla hårt i pengarna då utsikterna att kunna mobilisera ytterligare resurser är små. Det finns i vårt material tecken på att i de fåtal kommuner som behåller en del av den totala resursmängden på central kommunal nivå finns en bättre samlad kunskap om elever med behov av särskilt stöd. Denna kunskap får kommunens företrädare genom särskilda kontakter eller i samband med att dessa resurser fördelas.

Samtliga kommuner tillämpar ett ekonomistyrningssystem med många små resultatenheter, som självständigt förutsätts kunna klara av sina uppdrag. Exempel på sådana enheter kan vara skolor eller elevvårdsenheter eller t.o.m. kuratorsenheter, psykologenheter etc. Detta är ett effektivt sätt för politikerna att utöva kontroll över ekonomin, men en samverkan med andra aktörer och enheter försvåras av att kontakterna mellan de berörda enheterna byråkratiseras av administrativa och ekonomiska krav. En verksamhet som är ordnad i en mängd resultatenheter har därför svårigheter att motsvara elevers behov av samverkan mellan befattningshavare med bred kompetens från olika professioner. Ett ekonomiskt och organisatoriskt revirtänkande mellan enheter och verksamheter befäster denna struktur. Dessa iakttagelser stöds även av andra undersökningsresultat.¹³¹



I de kommuner där s.k. resurscentrum bildats finns bred kompetens samlad i insatsarbetet för elever med behov av särskilt stöd. Genom samverkan finns här förutsättningar att förstå elevers situation i ett mer helhetsinriktat perspektiv. I de fall man på skolorna hänvisar till ett resurscentrum som förebild för samverkan kring elever, förefaller det faktum att ett sådant centrum finns vara en trygghet för lärarna i skolorna.

Att styra med utvärderingar fortfarande en oprövad metod

Vår undersökning visar på en tydlig avsaknad av utvärderingar på såväl skolnivå som på central kommunal nivå. Bilden var i detta avseende likadan 1986.

Kommunernas företrädare, skolchefer och nämndordförande, menar att det finns behov av utvärderingar av insatserna för elever med behov av särskilt stöd. De kan dock inte förklara varför det hittills inte blivit gjort. Flera anger att det är svårt. Någon tycker att pengarna kan användas bättre till elever med behov av särskilt stöd. Vi menar att en mer generell förklaring kan sökas i att kommunerna saknar klara definitioner av elevgruppens behov. Huruvida insatta åtgärder har medfört önskade resultat saknas generellt sett. Användbara utvärderingskriterier kan inte begränsas till lätt mätbara elevprestationer utan måste också inkludera svårämbara kvalitativa indikatorer i skolans verksamhet.

Kunskap om de processer som påverkar skolans resultat måste sökas i en beskrivning av skolans miljö, kultur och tradition, samt de sociala sammanhang där begrepp som makt och kontroll är centrala, både som dolda och öppna strukturer. Genom helhets- och processinriktade utvärderingar kan nödvändig information inhämtas för att utveckla mål som får legitimitet och styrkraft för skolornas verksamhetsutveckling.

Vad styr och vem tar ansvar för elever med behov av stöd?

I fokus för undersökningen har följande frågor stått: Hur organiserar skolan insatserna för elever med behov av särskilt stöd? Vilka samband finns mellan lokala ställningstaganden och avsiktsförklaringar på kommunal och statlig nivå?

Det ökade frirum som efter avregleringen och decentraliseringen finns i den svenska skolan utnyttjas på olika sätt. De skillnader i prioriteringar som vi har visat förekommer på de olika skolorna kan ses som uttryck för olika grupperns inflytande i den förhandling om utrymme och resurser som äger rum på olika skolor.

Vad styr insatserna, tro, misstro eller vetande?

Skolorna organiserar insatser för elever med behov av särskilt stöd med det uttalade motivet att tillgodose elevernas behov, vilket gör att de lokala lösningarna varierar. På de skolor där ökad grundbemanning får genomslag sker det t.ex. mot bakgrund av en misstro mot åtgärder som skulle grundas på annat än skolans egna uppfattningar, t.ex. de föregående lärarnas tidigare bedömningar av eleverna. Bakom denna uppfattning finns en mer eller mindre uttalad kritik av insatser som gjorts i tidigare årskurser.

Enligt den dominerande kulturen på dessa skolor behöver de elever som har skolsvårigheter av olika slag få nya chanser. Därför föredrar man att avvakta istället för att direkt positivt särbehandla elever med behov av särskilt stöd. De generella undervisningsgrupperna som här har blivit mindre anses kunna tillgodose alla elevers behov, dvs. även de svagare elevernas.

En satsning på mindre undervisningsgrupper innebär en organisering med tydliga yttre förutsättningar, t.ex. underlättas schemaläggningen genom att byggstena i schemat varierar mindre. Det innebär också att eleverna större del av tiden vistas i samma konstellationer och därmed har större möjligheter att utveckla ett självständigt grupp beteende än de elever som vistas i de mer växlande grupperingar som är vanliga i andra typer av organisering. Intervjuerna på dessa skolor visar att det anses vara en fördel i sig att elevernas sociala miljö på skolan är stabil, men vårt material redovisar inte att skolorna aktivt tar vara på möjligheterna att arbeta med gruppen mer medvetet.

Är mindre undervisningsgrupper tillräckligt för att generellt förbättra elevers inlärn timer? Enligt en sammanställning av amerikansk forskning om klasstorleken betydelse för elevernas resultat, skulle en måttlig ökning av gruppens storlek inte påverka elevers lärande negativt.¹³² Undantag gäller mycket små undervisningsgrupper på cirka fem elever. I vårt material är det just de minsta undervisningsgrupperna som i ett tioårsperspektiv blivit större, och det gäller de grupper där specialundervisning äger rum. I vårt material hävdade intervjuade lärare, att de elever som har speciella svårigheter behöver mer individuellt anpassade lösningar, än vad som kan erbjudas inom ramen för de vanliga undervisningsgrupperna.

På de skolor där man har valt att prioritera insatser för elever med behov av särskilt stöd genom att avsätta resurser för specialundervisning, finns varierande motiv för de val som görs. På någon skola har man valt att behålla en befintlig tjänstestruktur med ett visst antal speciallärare, som har fortsatt att arbeta med de elever på skolan som mest behöver stöd. När samtidigt elevantalet har minskat



har denna prioritering inneburit en relativ ökning av dessa insatser. På andra skolor har man samma antal speciallärare som för tio år sedan, och dessa har under hand fyllt ut sina tjänster med annan undervisning i syfte att vidmakthålla en organisering av specialundervisningen som upplevts fungera.

Det förekommer att vissa ämnen både har tillgång till speciallärare och på annat sätt prioriteras, medan andra ämnen varken prioriteras med insatser för elever med inlärningsproblem eller med andra resurser. En genomgång av materialet på respektive skola visar att prioriteringarna snarare följer ämnena än vissa klasser. Det är därför rimligt att dra slutsatsen att dessa bedömningar görs utifrån sociala strukturer i lärargruppen framför pedagogiska överväganden grundade på elevers behov.

Att organisera verksamheten utifrån prioriteringar som bygger på elevers behov, värderingar av ämnen etc, bygger på tanken att det är möjligt att välja olika strategier. Dessa val kan uppfattas som mer eller mindre välgrundade, beroende på i vilken utsträckning man delar de uppfattningar som ligger till grund för valen.

Vem eller vad bestämmer?

Samband mellan organisering och styrning

Under de senaste tio åren har skolorna i de kommuner vi studerat blivit mer lika varandra. Kommuner som sinsemellan är strukturellt olika styr idag sina skolor på ett mer likartat sätt än för tio år sedan. Det innebär att skolor som kan antas ha skiftande behov styrs på ett mer likartat sätt. Den avsedda variationen har visat sig ge en likriktning genom att resurserna i ökad utsträckning fördelats efter ”per-capita”-system. Det förefaller vara så att en likriktning av besluten på kommunal nivå motverkar den behovsviktning som avregleringen skulle möjliggöra.

Vår generella slutsats är att de uttalade styrimpulserna i t.ex. statliga och kommunala måldokument har haft ringa påverkan på skolornas organisering och resursanvändning. Politiska beslutsfattare och centrala tjänstemän har inte styrt eller kontrollerat verksamheten för elever med behov av särskilt stöd. I vissa fall har de formella styrgrupperna medvetet avsagt sig ansvar och i andra fall beror den bristande styrningen på att kommunerna inte funnit effektiva styrformer. Detta kan ofta förklaras med att kunskap om verksamheten saknas, vilket i sin tur är ett resultat av att uppföljning och utvärdering saknas.

Det finns, som vi visat, faktorer utanför det formella systemet som påverkar organiseringen för elever med behov av särskilt stöd. Vi anser att vi genom vårt val av perspektiv kunnat visa detta. Vad vi däremot funnit vara svårare att be-

skriva och förstå är vad en eventuell informell och indirekt styrning i dessa fall har haft för betydelse för skolornas sätt att välja arbetssätt och organisationsformer. När vi kunnat beskriva och förstå detta har det framförallt handlat om informella kontakter mellan förvaltningsnivå och rektor beträffande budgetfrågor.

Varför är inte strukturerna lika tydliga som för tio år sedan?

Det finns idag inte några styrmedel som reglerar skolans organisering vad avser inventering bland och prioritering av t.ex. behov av särskilt stöd. Rektorn har idag inte den förankring i regelverket som han eller hon hade för tio år sedan. Detta kunde då ge förutsättningar för en resursfördelning utifrån fastställda principer. Rektor är idag utelämnad till å ena sidan situationsbetingade händelser som uppstår på den egna skolan. Å andra sidan påverkas hans eller hennes verksamhet av att ekonomin är prioriterad i hans kommunala uppdrag.

Vilka mål har styrkraft? De mål som kontinuerligt följs upp från den centrala kommunala nivån ges legitimitet i organisationen. Därmed ges klara besked om vilka mål som är prioriterade, på samma sätt som avsaknaden av kontroll ger tydliga besked om vilka mål som har låg prioritet. Uppföljning av ekonomin drivs effektivt på de olika kommunala nivåerna, och detta ger besked om vilka mål som gäller. De ekonomiska målen uppfattas i kommunen vara överordnade medan andra mål förlorar i styrkraft.

Vad som också kunnat konstateras är att de sociala processerna i skolorna indirekt fått inverkan på och betydelse för skolornas organisering. Detta kan ses som en av flera förklaringsfaktorer bakom den oklara organiseringen 1995 som intervjumaterialet uttalar.

Valen och prioriteringarna sker idag i ökad utsträckning genom en förhandling och ett samspel mellan skolornas aktörer. Vårt material uppvisar att denna process sällan är konfliktfri. Begrepp som makt och kontroll kan till viss del karakterisera spelet mellan dessa aktörer. Skolornas personal har därför troligtvis olika uppfattning om sina roller i arbetet med behovsinventering, resursmobilisering, resursprioritering och utvärdering. Utifrån denna källkritiska reflektion kan vi konstatera att just personalens olika uppfattningar kan vara en förklaring till att bilderna av skolornas organisering förefaller vara mindre tydlig idag än för tio år sedan.

En närmare granskning av den organisering som sker visar att skolaktörernas samspel både 1986 och 1995 har haft större påverkan på hur situationen för eleverna utformas än kommunala och statliga avsiktsförklaringar. Det ökade fri-



rum som de senaste tio årens skolutveckling öppnat, har på olika sätt utnyttjats av skolans eget folk. Bakom den förändrade ansvarsfördelningen fanns en strävan att bl.a. öka inflytandet i skolan för dem som är närmast berörda av verksamheten, elever och föräldrar. Det skulle ske dels via lokala politiker, dels via direkt kontakt med skolorna. Det förefaller dock inte som om samspelet i den processen kommit igång.

- 116 Löfquist, S. Resursfördelning efter behov - politik i skolan. Lic.avhandling. Statsvetenskapliga institutionen. Umeå universitet, 1988.
- 117 Löfquist, S. Den bångstyriga verkligheten. PM Umeå universitet, 1996.
- 118 SOU 1961:30. Grundskolan. 1957 års skolberedning.
- 119-120 Prop. 1975/76:39 sid 287. Grundskolans inre arbete.
- 121 Skolöverstyrelsen. Läroplan för grundskolan (Lgr 80). Stockholm. Liber, 1980.
- 122 Prop. 1988/89:4. Om skolans utveckling och styrning.
- 123 Se not 112.
- 124 Odin, B. och Åhs, K. Den dolda styrningen. Lund. Studentlitteratur, 1985.
- 125 Sannerstedt, A. Politikernas eller läranas fel? Stenelo (red), Makten över den decentraliserade skolan. Lund. Studentlitteratur, 1988.
- 126 DsU 1987:1. Ansvarsfördelning och styrning på skolområdet. Utbildningsdepartementet.
- 127 Ibid.
- 128 Persson, B. Specialpedagogiskt arbete i skolan. En studie av förutsättningar, genomförande och verksamhetsinriktning. Institutionen för specialpedagogik. Göteborgs universitet, 1995.
- 129 Berg, G. Bildning, skolledning och skolorganisation. Pedagogiska institutionen. Uppsala universitet, 1993.
- 130 Löfquist, S. Resursfördelning efter behov - politik i skolan. Licentiatavhandling. Statsvetenskapliga institutionen. Umeå universitet, 1988.
- 131 Andersson, K. Norrköpings elevvård och Vägar fram till att möta den växandes behov. Rapport nr: 1. Norrköpings kommun, 1995.
- 132 Blatchford, P. & Moritime, P. The Issues of Class Size for Young Children in Schools, what can we learn from research? Oxford Review of Education, Vol. 20, no. 4, 1994.

Skolans informella styrning

ULF NYTELL



Skolans formella och informella styrning

När den formella styrningen av den svenska skolan har förändrats och genomförandeansvaret till stor del har decentraliserats till kommunerna blir det angeläget att undersöka om denna förändring i styrning påverkar förutsättningarna för det dagliga skolarbetet. Detta styrs inte endast av det formella styrsystemet från stat och kommun utan också på ett mer informellt sätt från de inblandade aktörerna. I skolan finns, som i de flesta andra organisationer, en etablerad kultur som uttrycker en tradition inom organisationen. Med detta avser t.ex. Wallin

..grundläggande system av normer och mer eller mindre tydliggjorda värderingar som säger vad skolan är till för, vad som går att göra i skolan, vad man får/skall göra etc.¹³³

Parallellt med den formella styrningen finns således genom skolans kultur en mer informell styrning. För att undersöka denna studeras inom forskningsprojektet Styrning-Ledning-Arbete/Verksamhet (SLAV 2-projektet) relationerna mellan å ena sidan skolans formella styrning och ledning och, å den andra, den mer informella styrningen av skolors faktiska verksamhet. Studierna syftar till att belysa hur den kommunala nivån eller motsvarande hanterar självförvaltning och hur denna påverkar den dagliga skolverksamheten. Exempel på konkreta frågeställningar som studeras inom projektet är:

1. Vilka formella och/eller informella styrkällor är det som är de avgörande för innehållet i och formerna för skolans dagliga verksamhet?
2. Vilka förklaringar finns det till att det är just dessa styrkällor som är styrande?
3. Vilken eller vilka intressegrupp/er har den faktiska makten över skolans verksamhet?
4. Påverkar förändringar i den formella styrningen skolans dagliga verksamhet ytterst det som sker i klassrummet? Varför? Varför inte?

Projektet startade under hösten 1994 och skall pågå under fyra år. I Sverige deltar åtta kommuner och ett landsting. Dessutom deltar två kommuner i Norge, en i Finland och en region i Australiens delstat New South Wales. Urvalet är inte grundat i någon form av statistisk sampling utan på en önskan från de deltagandes sida att ingå i projektet. Blandningen av kommuner innebär sammantaget en god geografisk spridning och fördelning mellan landsbygds- och tätortskommuner.

Metodiskt innebär detta urval att projektets fältarbete har karaktär av fallstudier som i det här fallet inte ger möjligheter till generaliseringar.¹³⁴

Studier genomförs såväl på kommunnivå som på enskilda skolor i syfte att undersöka hur kommunerna hanterar den ökade självförvaltningen och hur detta påverkar den dagliga skolverksamheten. Kommunerna har tillsammans med forskargruppen bestämt undersökningsområden. Dessa är sådana som de lokala politikerna har valt att prioritera i skolverksamheten. De vanligaste är elevinflytande och olika former för samverkan.

I detta kapitel beskrivs inledningsvis projektets ansats och genomförande hittills, därefter redovisas fallstudier av några svenska skolors organisationskultur. Dessa fallstudier, som är exempel på skolors organisationskultur, ger underlag för diskussion om den informella styrningen i relation till den formella. Då projektet endast pågått två av de planerade fyra åren är resultaten ännu att betrakta som preliminära.

Skolkultur och aktörsberedskap

Utifrån de valda undersökningsområdena har studierna hittills handlat om vilken beredskap, s.k. aktörsberedskap, det finns hos skolorna att ta emot och genomföra konsekvenserna av det aktuella undersökningsområdet, dvs. det område som de lokala politikerna har valt att prioritera i sin skolverksamhet. Vi har genomfört studier av den dominerande organisationskulturen bland skolans aktörer, ännu så länge huvudsakligen bland lärare och elever. De frågor vi ställt skulle ge svar på deras upplevelser av hur planering och samverkan går till samt vilken förändringsbenägenhet som föreligger inom organisationen. Skolkultur är en av flera komponenter i en skolas aktörsberedskap. Andra komponenter kan vara t.ex. kunskaper, lokaler, ledning. Genom studierna av skolkulturen får vi givetvis ingen heltäckande bild av en skolas aktörsberedskap, men kan fånga in några väsentliga delar, som ger underlag för att diskutera en skolas förutsättningar att i ett visst avseende genomföra det uppdrag den har.

Uppdrag är något som uttrycker en förpliktelse och ett ansvar för genomförandet.¹³⁵ Det är sedan organisationens uppgift att genomföra uppdraget. Organisationen kan idealt sett liknas vid ett instrument¹³⁶ för genomförandet av ett uppdrag, vilket externt och internt kan konkretiseras genom mål för skolverksamheten. I vilken utsträckning en organisation arbetar i enlighet med och uppnår målen kan då visa hur organisationen klarar sitt uppdrag. Eftersom en organisation inte alltid fungerar så rationellt som ”ett instrument” för att genomföra av ett uppdrag måste även den informella styrningen i organisationen beaktas. Det betyder att



SLAV 2-projektets studier kan betraktas som en utvärdering av i vilken utsträckning enskilda skolor, utifrån den informella styrningen, har förutsättningar att genomföra de områden som prioriterats av de lokala politikerna.

Studiernas genomförande

Studierna har huvudsakligen genomförts med hjälp av ostrukturerade intervjuer och olika dokument. Sammanlagt har drygt 250 lärare intervjuats. Vid flera skolor har lärare och/eller elever skrivit brev till forskargruppen. I några kommuner har elever också fått skriva dagböcker som sedan följts upp med intervjuer. Dessutom har några enkätundersökningar genomförts bland lärare. I samtliga studier har vi använt oss av grundfrågan:

Kan Du beskriva hur det är att arbeta/vara elev vid den här skolan?

Utifrån svaren på denna fråga har sedan uppföljningsfrågor ställts.

I de flesta fall har en metod för bearbetning av data använts som har sin grund i den klassiska lärarforskning av amerikanska lärares ethos (kårande) som genomfördes på 1970-talet¹³⁷. Deras ethos präglades av ett värdesystem som kan uttryckas i begreppen konservatism, nuorientering och individualism. Som dominerande personalgrupp är det rimligt att anta att denna grupps värderingar utgör en väsentlig del av en skolas kultur. För att undersöka om detta värdesystem också präglar svenska skolor har sedan Berg, utifrån huvudsakligen 1980 års läroplan för grundskolan, anlagt en ”begreppslik motbild”¹³⁸. Enligt denna bör skolans värdesystem präglas av framförhållning, samarbete och flexibilitet¹³⁹. Lorties och Bergs begrepp har därefter till viss del omformulerats språkligt och sammanförts i tre kvalitativa dimensioner som inom SLAV 2-projektet används för analys av skolkultur:

1. Samverkansdimensionen: individualism-samarbete.
2. Planeringsdimensionen: nuorientering-framförhållning.
3. Förändringsdimensionen: rigiditet-flexibilitet.

Dessa dimensioner och motsatspar har varit utgångspunkten när vi bearbetat insamlade data. Utifrån detta blir det möjligt att diskutera skolors kultur och vilka förutsättningar aktuella skolor i ett visst avseende har att genomföra det uppdrag de har.

Några fallstudier om skolkultur och aktörsberedskap

Nedan redogörs för fem fallstudier. Det är korta sammandrag som är valda och sammanfattade så att de skall vara typiska bilder från projektet.¹⁴⁰ Med detta avses att likartade resultat erhållits i andra medverkande kommuner. Undersökningsområdet som valts ut i respektive kommun är här av mindre betydelse. Det är i stället organisationskulturen som en del i aktörsberedskapen i genomförandet av den formella styrningen från den kommunala nivån som är intressant. Undersökningsområdena är endast exempel på denna styrning.

Fallstudie 1: Skolkulturen vid en högstadieskola

Undersökningsområde: samverkan mellan lärare i arbetslag.

Metod: analys av kommunens skolplan, intervjuer med och brev från lärare i en skola i en kommunedel.

Analys av kommunens skolplan visar att samverkan mellan lärare i olika ämnen är ett uttalat mål för skolan, i synnerhet för grundskolans högre årskurser. Arbetslag, arbetsenheter, färre antal lärare för eleverna etc. är sådana inslag som anses viktiga för skolans verksamhet.

Undersökningar med lärarna vid skolan ger en bild av en skolkultur som i hög grad präglas av en traditionell syn på skolans verksamhet. Undervisningen bedrivs till allra största delen ämnesinriktat. Undervisningsformer där flera ämnen samverkar förekommer ibland, men utgör en relativt liten del av skolans totala undervisning. Det samarbete som förekommer mellan lärare som undervisar i olika ämnen avser annat än själva undervisningen, exempelvis ordningsfrågor, organisation etc.

Den beredskap för utveckling av undervisningen som finns på skolan handlar om förändringar inom ramen för ämnet. Någon högre grad av samverkan mellan lärarna i de olika skolämnena förekommer inte och förefaller inte heller vara efterfrågad av dem. Däremot samverkar lärarna inom respektive ämne i ganska hög grad även om man samtidigt slår vakt om den individuella friheten för den enskilda läraren att utforma sin undervisning.

Det kan alltså konstateras att politikernas prioriterade målsättning beträffande samverkan lärarna emellan skiljer sig från det som förekommer på skolan och som lärarna själva önskar.

Fallstudie 2:

Skolkultur vid en låg och mellanstadieskola

Undersökningsområde: samverkan skola-förskola.

Metod: brev från lärare vid en skola i en liten kommun.

I breven har lärarna huvudsakligen valt att ta upp sådant som av dem betraktas som nya inslag i skolans verksamhet, exempelvis rektor utan lärarerfarenhet, egen områdeschef, samverkan förskola-skola men också om samarbetet kolleger emellan.

Samarbetet upplevs som bra inom den egna gruppen. Dock beskriver samtliga svarande att samarbetet mellan olika grupper är sämre. Svårigheten att kommunicera olika grupper emellan framställs som en viktig orsak till att trivseln på skolan inte är vad den borde vara. Problemet med samverkan verkar till stor del hänga samman med lärarnas tjänsteår. Den ”yngre” och största gruppen talar i positiva ordalag om såväl sin nya chef som om de samverkansmöjligheter som blir möjliga mellan förskola och skola. De ”äldre” saknar i högre grad den tidigare organisationen med anknytning till en annan skola där det lokala ledningsarbetet av verksamheten utfördes av en tillsynslärare.

Vid en av skolorna är den nya chefen rekryterad från en annan yrkeskår än lärarkåren. Detta är något som tas emot positivt från flertalet, men ifrågasätts av några.

Det faktum att skolan, som ju tidigare var en enhet underlydande en annan skola, nu har fått en egen chef är något som inte uppskattas av alla. Orsaken till lärarnas missnöje är att de inte fått mer inflytande än tidigare. De frågor som, genom decentraliseringen, förts ner till den enskilda skolnivån upplevs vara av mer administrativ karaktär. Detta har lett till en ökad administrativ arbetsbelastning på bekostnad av pedagogiska frågor.

Flertalet svarande beskriver sig själva som positiva till förändringar. Samverkan mellan förskola och skola betraktas som något positivt av de flesta, även om några också nämner att de inte tagit sig tid eller uppbådat tillräckligt stor energi för att medverka till att gränserna mellan de olika verksamheterna minskar i betydelse. Bristen på samarbete över yrkesgränserna beklagas av såväl lärar- som fritidspedagog- och förskolekåren.

Det finns också några som påtalar en oro över en försämring av den egna professionens status, orsakad av den nya s.k. ”barnskolan”. Denna, med integrerad förskola och skola, upplevs av några som något positivt. Dock framgår samtidigt tvivel över riktigheten i blandningen av två tidigare åtskilda verksamheter.

Här framträder en oro över det egna yrkets status. Av flera svar från de skolor som har förskoleverksamhet kan man utläsa att de svarande upplever att deras yrke jämförs med förskollärare och fritidspedagoger, vilket verkar vara något som långt ifrån alla lärare uppskattar. Denna reaktion uppenbarar sig inte bara ifråga om den nya åldersintegrerade "barnskolan". Att personal som inte är utbildade lärare ges möjlighet att tjänstgöra som rektorer uppskattas inte av ett flertal lärare. Här finns en oro och rädsla över att den egna professionens status skall reduceras.

I planeringsdimensionen finner vi ett stort antal utsagor. Här framträder ett ganska utbrett missnöje över den i mångas ögon alltför omfattande gemensamma planeringsverksamhet som uppkommit efter omorganisationen. "Vad kostar alla våra konferenser?", "Väldigt mycket delegeras vidare till skolpersonalen..." , "... nu är det för mycket organisatoriska frågor och för lite pedagogik. Allt detta beror på den decentralisering som drivits in absurdum." Detta är vanliga utsagor som ifrågasätter om decentraliseringen leder till något mer reellt inflytande. En av orsakerna till denna spridda tveksamhet kan vara att personalen inte fått, eller åtminstone inte upplever sig ha fått, tillräcklig information om konsekvenserna av den ökade decentraliseringen.

Ett stort problem är sådant som hänger samman med skolans organisation och styrning. Den stora förekomsten av uttalanden som "allting flyter" och "helheten saknas" är tecken på att gruppen i stort önskar en bättre utvecklad organisation vad gäller såväl praktiska, administrativa frågor och personalvård som den pedagogiska delen av verksamheten. Man lägger inte enbart skulden på den egna chefen utan ser det som ett problem orsakat av externa pålagor. Ett större ansvar från kommunens ledning efterlyses i många brev.

Fallstudie 3:

Skolkulturen vid en skola som deltar i "Skola 2000-projektet"

Undersökningsområde: utvecklingsarbete.

Metod: intervju- och enkätundersökning bland lärare och elever.

Både intervju- och enkätundersökning med lärarna visar på en hög beredskap inför det utvecklingsarbete som pågår i denna skola som deltar i det s.k. "Skola 2000-projektet". Även elevernas inställning ligger i linje med den aktörsberedskap som finns hos lärarna. Exempelvis önskar de mer inflytande i skolan - förutom i



fråga om undervisningens innehåll - och vill arbeta självständigt ännu mer än de redan gör. De har positiva förväntningar på den nya skolan.

Det är svårt att överhuvud taget hitta några avvikelser från den tydliga dominansen av samarbete, flexibilitet och framförhållning. Det råder total uppslutning för projektet. Utöver grundläggande organisatoriska förutsättningar finns bland lärarna ett växande engagemang och en drivkraft som är påtaglig. Flera lärare uttrycker dock att det kommer att bli arbetsamt att få igång verksamheten i riktning mot de förändrade mål och de arbetssätt som projektet innebär. De gradskillnader som trots allt finns handlar företrädesvis om de lärare som är ensamma i sitt ämne, t.ex. lärare i praktiskt-estetiska ämnen. Musik- och idrottslärare som tjänstgör i många olika klasser har på grund av sina arbetsförhållanden svårare att samarbeta med andra lärare. Men också bland högstadielärarna finns stora förhoppningar inför det nya.

Vi känner på högstadiet att vi nått så långt vi kan inom den här organisationen. Skall vi kunna utvecklas och gå vidare så måste vi ändra den yttre formen. Vi vill inte längre vara lika låsta utan vi vill ha en större frihet. Och då stämde det så himla bra överens med den tankegång som Skola 2000 har. (Ur intervju med lärare).

Även övriga aktörer t.ex. kommunala politiker och kommunal skolledning, föräldrar och övriga invånare i kommunen är i många fall engagerade i skolan och projektet. Det finns således ett stort intresse och en lokal förankring av projektet.

Fallstudie 4: Skolkulturen vid gymnasieskola 1

Undersökningsområde: utvecklingsarbete.

Metod: intervjuer med lärare.

Kulturen i denna gymnasieskola är inte enhetlig utan består av flera skilda kulturer. De olika förekommande kulturernas ursprung kan spåras i de skilda utbildningstraditioner och bildningsideal som nu förenas i den sammanhållna gymnasieskolan. Det har också utvecklats olika kulturer inom olika utbildningslinjer och ämnesgrupper på skolan. Den bild som växer fram rymmer inom sig varianter och undantag. Under arbetet har påverkan från skilda utbildningstraditioner och bildningsideal ständigt slagit igenom och bildat ett mönster. Det mönstret återges i tabellen. Tabellen skall dock inte betraktas som några slutsatser utan har mer karaktären av en tankefigur eller hypotesgenererande antaganden.

	Lärare i teoretiska ämnen	Lärare i yrkesämnen
<i>Samarbete</i>	Inom ämnet, med ämneskollegor eller via "personkemi"	Inom utbildningen eller arbetslaget
<i>Planering</i>	Ämnesinriktad	Elevinriktad, verksamhetsinriktad
<i>Förändring</i>	Hotfull, "drabbad" Gör motstånd	Liten förändring Positiv för egen del

Tabell 1. Skolkultur inom olika utbildningstraditioner

Samarbete

I skolan finns en tradition av väl utvecklat samarbete inom vissa ämnesgrupper och på vissa utbildningslinjer. Kontakterna med kolleger, främst med samma ämnestillhörighet har för många utgjort tryggheten och kontinuiteten i arbetet. Samarbete mellan ämnen och utbildningslinjer har varit mindre vanligt förekommande. De flesta lärare ger uttryck för att de ser det som en viktig princip att i högre grad integrera olika ämnen så att de bildar en helhet för eleverna. Det finns dock inte några traditioner eller mönster att arbeta på ett sådant sätt. Samarbete med integrationskaraktär har förekommit och förekommer men verkar då främst vara resultat av personliga initiativ och inte av en planlagd medveten strävan som omfattar lärarna som kollektiv.

Samarbete med eleven som utgångspunkt och med elevens sociala studietituation har förekommit och förekommer. Men samarbetet har varit begränsat, speciellt när det gäller elever på yrkeslinjer, där kontakterna mellan yrkeslärarna och lärarna i teoretiska ämnen varit mindre förekommande.

Inom vissa yrkesförberedande utbildningar synes samarbetet mellan karaktärsämneslärarna vara väl utvecklat. Liksom för lärarna i teoretiska ämnen handlar samarbetet om ämnen och undervisningsplanering, men tyngdpunkten synes ligga på verksamheten i stort och med särskild fokusering på enskilda elever och eleverna som grupp. Kort sagt framtonar en bild av att karaktärsämneslärare i yrkesämnen bär en kultur som är mer positivt inställd till arbetslagsorganisationen, och de möjligheter till utökat samarbete detta ger med särskild inriktning mot en helhetssyn på elevernas utbildning och skolsituation.



Planering

Lärarna lägger ner mycket arbete på planering av egen undervisning, ämnen och verksamheten i stort. I vissa ämneskonstellationer finns dokumenterade planeringsinsatser som har haft stor påverkan på verksamheten. I övrigt verkar planeringen framförallt inriktas mot det egna arbetet och det eller de egna ämnena. På vissa yrkesutbildningar finns en tydligare tradition av planering i stort och smått, och på kort och lång sikt.

Förändring

De förändringar som genomförts och håller på att genomföras i skolan när det gäller arbetsorganisation, arbetssätt och lokaler upplevs av en del som för genomgripande och hotfulla. Hotfulla inte minst för den enskilda individen. Förändringarna har varit så genomgripande och djupgående att de inte kunnat neutraliseras och omformas till vad aktörerna skulle uppfatta som en realistisk och bekväm nivå. Detta har lett till motreaktioner, och en situation där många verkar ha svårt att föra ett utvecklande samtal. Delar i processen har varit så uppsplitande och uppfattas så hotfulla att många låst sig i positioner som försvårar utvecklingsarbetets framåtskridande. Data pekar mot att lärarna inte kan betraktas som mer förändringsovilliga än andra, men att hastigheten och karaktären i de här diskuterade förändringarna har verkat negativt.

Fallstudie 5: Skolkulturen vid gymnasieskola 2

Undersökningsområde: elevmedverkan.

Metod: brev från lärare och elever.

Skolkulturen

Samverkan förekommer ofta elever emellan, men är sällsynt mellan elever och lärare. Det verkar också vara sällsynt med samverkan lärare emellan. Planering sköts huvudsakligen av lärarna. Eleverna engageras endast marginellt i detta. Lärarna är negativa till förändringarna som ägt rum under senare år. Såväl elever som lärare på de mer praktiskt inriktade programmen beskriver samverkan och planering på ett annat sätt. Här förekommer betydligt mer av planering och samverkan lärare emellan. Även eleverna deltar ofta i sådant.

Dessa data visar sammanfattningsvis att det är svårt att uttala sig om en dominerande skolkultur. Det föreligger en skillnad mellan lärare och elever. De ger

generellt uttryck för olika perspektiv på och upplevelser av skolan. Lärarna har till stor del en negativ inställning till samverkan och planering med andra lärare och elever, samt är motståndare till de förändringar som ägt rum under senare år. Eleverna har en mer positiv inställning. Samtidigt visar de också att samverkan och planering med lärare är sällsynt. Detta gäller speciellt de teoretiskt inriktade programmen. Men, för eleverna är det andra inslag i skolan som är betydligt viktigare, som t.ex. lärares agerande, betyg och samvaro.

Elevmedverkan

När det gäller nuvarande elevmedverkan kan det konstateras att det endast förekommer i vissa ämnen och för några lärare. I de fall det förekommer handlar det oftast om att eleverna får vara med och planera tidpunkter för prov och läxor. Det verkar dock som om de flesta inte är med och planerar. Ett undantag är de mer praktiskt inriktade programmen. Här förekommer betydligt mer av elevmedverkan.

Mot bakgrund av den här beskrivna skolkulturen måste förutsättningarna för att lyckas med elevmedverkan bedömas som små. Samtidigt visar studierna att det är möjligt i vissa ämnen och med vissa lärare. En negativ grundinställning och ett stort generellt missnöje gör det emellertid svårt att klara detta på ett mer allmänt plan, där de flesta lärare och elever engageras. Bland lärarna finns sådana upplevda problem och sådan negativ stämning som troligen måste bearbetas först.

En påtaglig vilja att medverka i planering finns bland många elever. Som ovan nämnts är detta i relation till annat i skolan dock inte sådant som eleverna upplever som det viktigaste. För dem är i stället relationer till lärare, och betygssättning, viktigare. Troligen påverkar detta också deras vilja att medverka i planeringen.

Reflektioner

I ovanstående fallstudier har vi sett exempel på skolors organisationskultur. För att belysa organisationskulturens betydelse för aktörsberedskapen och möjligheterna att genomföra uppdraget från politikerna skall resultaten avslutningsvis diskuteras i relation till skolans formella styrning. Som tidigare nämnts, skall resultaten betraktas som preliminära.

Skolans formella och informella styrning

Utifrån områden som politikerna har valt att prioritera i den formella styrningen av skolan har jag i den här artkeln redovisat fallstudier som är exempel på skolors



organisationskultur. Detta ger underlag för diskussion om den informella styrningen i relation till den formella. Med organisationskultur avses preliminärt inom SLAV 2-projektet aktörers upplevelser av hur planering och samverkan går till och vilken förändringsbenägenhet som föreligger inom organisationen. Det som fokuserats är formuleringsarenan i form av den kommunala nivåns prioriterade områden, i relation till realiseringsarenan.¹⁴¹ Genom att studera organisationskulturen på realiseringsarenan blir det möjligt att belysa förutsättningarna att realisera formuleringsarenans intentioner. Det är därför fråga om en utvärdering av lokala skolors förutsättningar att genomföra den lokala politiska nivåns mål. Denna nivå har i sig en koppling till den statliga nivån eftersom den har genomförandeansvaret för statens mål.

Studierna visar ofta skolkulturer som inte ger goda förutsättningar för en verksamhet i enlighet med politikernas intentioner för skolverksamheten. Mest påtagligt är detta då det gäller samverkan mellan lärare i olika ämnen. Samtliga fallstudier, utom en, visar på en kultur som inte ger förutsättningar för denna typ av samverkan. Planering sker huvudsakligen inom de egna ämnena och inte mellan olika ämnen. Den samverkan som förekommer sker därför för det mesta inom ämnesgrupperna och ej mellan dem. När planering och samverkan äger rum inom ramen för formella konferenser upplevs det ofta som ineffektivt och något som inte gynnar undervisningen. Inställningen till förändringar är ofta negativ. Många lärare menar att de är tvingade till samverkan med andra lärare och att de förändringar som ägt rum inom skolan är alltför genomgripande och hotfulla. Flera påpekar att decentraliseringen lett till mer administrativt arbete för såväl lärare som skolledning. Detta har bidragit till att ytterligare minska möjligheterna till samverkan och gemensam planering av undervisningen. En orsak till samverkansproblem är i vissa fall att söka i olika lärargenerationers uppfattning om samverkan. De yngre är oftare än de äldre positiva till samarbete. Oavsett förklaring kan vi konstatera att studierna för det mesta antyder en kultur som inte är av den art att den ger omedelbara och påtagliga förutsättningar för ett arbete i enlighet med lokala politiska mål för skolverksamheten. Dessa reflektioner stöds även av andra resultat i projektet.¹⁴²

Som våra fallstudier indikerar finns på många håll inte någon samstämmighet bland skolans aktörer. Ett undantag från detta är fallstudie 3 där lärare vid en skola som deltar i "Skola 2000-projektet" har undersökts. Här finns en samstämmighet och gemensamt mål inte bara inom personalgruppen, utan också med den lokala politiska nivån. En grundläggande förklaring till detta är att finna i det förankringsarbete som kontinuerligt ägt rum vid skolan.

Organisationskultur och ledning

I allmän ledarskapslitteratur ses ofta ledningen som avgörande för organisationens kultur. Det är ingen tvekan om att man menar att det är ledningen som påverkar organisationskulturen, dvs. det föreligger kausalitet där ledningen är den oberoende variabeln och kulturen den beroende. Att det skulle vara tvärtom, att organisationskulturen skulle sätta gränserna för ledningens verksamhet tas sällan upp i denna typ av litteratur. Exempelvis visar Kets de Vries & Dröge¹⁴³ hur olika ledarpersonligheter ledde till skilda typer av organisationskulturer. För att detta skulle vara möjligt krävdes dock ledningens insikt i och tolkning av befintlig kultur. Många kända ledarskapsforskare¹⁴⁴ menar till och med att chefers, framförallt den högsta chefens personlighet i hög grad påverkar organisationskulturen. Andra¹⁴⁵ pekar också på att det är via kulturen som cheferna kan påverka personalens värderingar. De visar också i en jämförande studie mellan 18 olika företag att de som hade insett vikten av en stark företagskultur ”var överlägsna i allt.”

I en svensk doktorsavhandling från Handelshögskolan konstateras¹⁴⁶ efter en litteraturgenomgång att det finns stora likheter mellan det som kännetecknar en effektiv organisationskultur och det som kännetecknar ett effektivt ledarskap. En förutsättning för att ett gynnsamt ”klimat” eller kultur skall kunna genomstråla en organisation är en effektiv ledning”.¹⁴⁷ Företagsklimatet är viktigt i första hand för ”företagets inre anda och trivsel men också för dess framgång kvantitativt sett”.¹⁴⁸

Utifrån resultaten i de här redovisade fallstudierna verkar det vara mer troligt, än vad som framställs i allmän ledarskapslitteratur, att det åtminstone sker en ömsesidig växelverkan mellan organisationskultur och ledning. Fallstudierna antyder t.o.m. att organisationskulturen i sig utövar starkare påverkan än ledningen. Därmed blir det tvärtemot vad som sägs i litteraturen, dvs. att ledningen mer eller mindre tvingas inordna sig eller i varje fall ta stor hänsyn till den rådande organisationskulturen.

Avslutning

De studier vi genomfört hittills inom projektet antyder att beredskapen för det mesta är låg när det gäller att genomföra de områden som politikerna prioriterat, dvs. sådant som den formella styrningen prioriterat. Våra exempel pekar på en kultur som inte är av den art att den stödjer och ger förutsättningar för ett arbete



i enlighet med kommunala mål för verksamheten. Kulturen är ofta t.o.m. på kollisionkurs mot dessa. Om den formella styrningen skall få en reell genomslagskraft i den dagliga skolverksamheten krävs parallellt med den formella styrningen såväl en kunskapsuppbyggnad kring de aktuella områdena som ett mer informellt förankringsarbete bland skolsystemets personal. Inte minst viktigt är det att bygga upp ett förtroende för den lokala politiska nivån.

För att avslutningsvis återkomma till Wallin,¹⁴⁹ uttrycker en kultur en tradition som genomsyrar hela skolsystemet. Förändringar innebär att denna i grunden ifrågasätts och upplevs som ett hot. Att genomföra uppdraget blir sannolikt svårt, när det, som de flesta av våra fallstudier visar, finns skolkulturer som mer eller mindre är på kollisionkurs mot uppdraget.

- 133 Wallin, E. Om målstyrningens bekymmer i forskning om utbildning, nr 3, 1988, s. 26.
- 134 Även ett landsting deltar i studien. I den fortsatta framställningen skrivs dock endast kommun.
- 135 Berg, G. Styrning och ledning - en översikt över pågående forskning, i Nyttell, U (red.) 1996.
- 136 Ordet organisation kommer ursprungligen från grekiskans organon vilket innebär redskap eller verktyg.
- 137 Lortie, D. School Teacher. A Sociology study. The University of Chicago Press. Chicago and London, 1975.
- 138 Berg, G. Skolkultur, lärare och skolledare. Slutrapport från en sexårig forskartjänst med inriktning på "skolledningsfunktionen". Pedagogisk forskning i Uppsala 118. Pedagogiska institutionen, Uppsala universitet, 1994. 1995, s. 72.
- 139 Ibid s. 73.
- 140 Dessa är hämtade från fem forskares avrapportering i SLAV 2 - antologin. Nyttell, U. (red) Skolkultur och aktörsberedskap - en lägesrapport från SLAV 2-projektet (1996). Fallstudie 1: Rune Noppa och Lena Åhlén. Fallstudie 2: Anders Lindberg. Fallstudie 3: Ulf Nyttell. Fallstudie 4: Hans Söderberg. Fallstudie 5: Hans Nyttell. Det redovisade är endast korta sammandrag som avser att visa det mest typiska i studierna. Sammandragen är också av mig redigerade, mycket förkortade och språkligt anpassade. Så långt som möjligt har jag dock försökt att behålla respektive forskares egna formuleringar.
- 141 Lindesjö, B. & Lundgren, U.P., Politisk styrning och utbildningsreformer. Stocholm. Liber, 1986.
- 142 Se not 91.
- 143 Kets de Vries & Dröge, D. Personality Culture and Organization. Academy of Management Review, 11. 1986.
- 144 Tex. Maccoby, M. The Gamesman, the New Corporate Leaders. New York: Simon & Schuster 1976. Payne, R. & Pugh, D.S. 1976. Organization structure and climate. I M.D. Dunette (red). Handbook of Industrial and Organizational Psychology. Chicago: Rand Mc Nally. Peters, T.J. & Waterman, R.H.: 1982. In Search of Excellence. Harper & Row.
- 145 Tex. Deal, T.E. & Kennedy, A.A. Corporate Cultures. Reading, M.A. Addison-Wesley, 1982.
- 146 Tollgerdt-Andersson, I. Ledarskapsteorier, företagsklimat och bedömningsmetoder. Stockholm. Handelshögskolan, 1989.
- 147 Ibid s. 141.
- 148 Ibid s. 141.
- 149 Wallin, E. Om målstyrningens bekymmer. I forskning om utbildning, nr 3 1988. Liber, 1988.

Lärares beskrivning av styrningen i skolan

SOLVEIG LUNDBERG



Hur tas politiska beslut om förändring emot och hur omsätts de i praktiken? Leder det till förändringar i skolvardagen och i så fall på vilket sätt? Hur ser den nuvarande styrningen ut i skolan som den nya ansvarsfördelningen på skolans område är tänkt att förändra? Dessa frågeställningar har varit centrala i Skolverkets projekt "Vad händer i den pedagogiska praktiken - ett styrperspektiv". Projektet har fokuserat på lärares beskrivningar av och tänkande kring styrningen av den pedagogiska praktiken över huvud taget och speciellt i relation till de förändringar som genomförs i gymnasieskolan.

"Den pedagogiska praktiken" avser i detta sammanhang den vardagsverklig-
het i skolan som i detta fall lärare i sin yrkesutövning verkar i på dagarna. Prak-
tiken innebär då inte bara det som sker i undervisningssituationen, i klassrum-
met, utan alla de sammanhang i skolan där lärarna är delaktiga.

Studien bygger på intervjuer med 19 lärare som alla undervisade i samhälls-
kunskap, vid fyra gymnasieskolor spridda över landet. Under intervjuerna utgick
vi ifrån ett antal frågeområden men lärarna fick stort utrymme att utveckla sina
egna tankegångar.¹⁵⁰ Varje intervju tog ca 11/2 timme och genomfördes under
våren 1995. Av de intervjuade var 14 män och 5 kvinnor, och de hade tillsam-
mans 310 års lärarerfarenhet av svensk skola.

Det vi har velat fånga har varit lärarnas beskrivningar av vad som styr deras
praktik och vad "den nya gymnasieskolan" har inneburit för dem. Valet av inter-
vju som metod ska ses mot bakgrund av vårt syfte. Så långt det varit möjligt har
studien utgått ifrån ett hermeneutiskt förhållningssätt. Hermeneutiken är en, his-
toriskt sett, gammal form av kvalitativ analys. Per-Johan Ödman skriver¹⁵¹ att
hermeneutik handlar om något mycket allmänmänskligt: att tolka och förstå. Stu-
dien har inte utgått från någon färdig teori om styrning som vi sedan filterat våra
intervjudata genom. Vi har i stället samlat in ett digert intervjumaterial att tolka
och förstå utifrån våra frågeställningar. Hur kan i detta fall innebörden av lärar-
nas utsagor förstås utifrån den praktik de beskriver? Det rika empiriska material
vi erhållit från studien redovisas i en separat rapport.¹⁵² I denna text diskuteras
främst vad lärarna själva tycker är styrande för dem i praktiken och vilka förut-
sättningar de ser finns eller saknas för att kunna förändra och utveckla skolan.

Skolan en ständigt pågående verksamhet

Det är en komplex beskrivning som växer fram då lärarna i studien beskriver vad
som händer i skolan utifrån deras horisont. Lärarna talade om en gymnasieskola
som de inte tyckte hade förändrats särskilt mycket i och med reformeringen.

De jobbade på i sina klassrum som de alltid hade gjort. På skolorna hade reformeringen hittills mest handlat om administrativa och organisatoriska förändringar. Dessa hade sysselsatt skolledarna medan lärarna ägnade tid åt att ta fram lokala kursplaner och åt att tolka de nya betygskriterierna. Längre än så tyckte de inte att förändringsarbetet hade kommit. Diskussioner om till exempel syn på kunskap, undervisningens innehåll kopplad till arbetssätt och arbetsformer eller elevers inflytande förekom nästan inte alls. Förekom det var det i samband med att det nya betygssystemet diskuterades och oftast under informella former lärare emellan.

Däremot tyckte lärarna att eleverna hade förändrats och det trodde de inte berodde på skolan. Eleverna är idag mer frimodiga, ställer högre krav på hur undervisningen utformas och klagar om de tycker att något är fel. Dessutom undervisade lärarna nu även elever från andra program än vad de tidigare varit vana vid. Det var ett problem för vissa att möta dessa nya elevgrupper medan andra såg det som en positiv pedagogisk utmaning.¹⁵³ I övrigt tyckte lärarna att den viktigaste förändringen var det nya betygssystemet. De uttryckte en oro för att inte kunna mäta eleverna efter samma måttstock då spridningen kunskapsmässigt var stor bland elever på olika program. Några lärare tyckte att det positiva med det nya betygssystemet var att det skulle "tvinga" lärare att förändra arbetssätt och arbetsformer i undervisningen. De trodde även att en av dem efterlängtd diskussion om värderingar av kunskap och urval skulle bli nödvändig att föra bland lärarna som en konsekvens av det nya betygssystemet.

I beskrivningarna framstår skolan som en ständigt pågående verksamhet där det finns ett stort avstånd mellan olika lärargrupper och mellan lärare och skolledare. Lärarna försöker hantera ett "kaos" som handlar om elever, undervisning, tidsbrist och sociala problem medan skolledarna utan någon vidare insyn i praktiken löser administrativa och organisatoriska problem samt bestämmer de lokala ramarna för skolans verksamhet. "Förändringarna" möter människor verk samma i en befintlig organisation med varierande förhållningssätt till styrning, ansvarsfördelning och pedagogisk utveckling av verksamheten. På något sätt anpassas "förändringar" till den praktik som hela tiden beror på de rådande kontextuella betingelserna på varje enskild skola. Utifrån lärarnas perspektiv, som givetvis inte är ett utan flera, framträder en mängd faktorer som styr och påverkar dem och den pedagogiska praktiken på skolan. Var och en av dessa faktorer bör ses var för sig, i sitt sammanhang och i relation till varandra.

Lärarna talade mycket om vilka förutsättningar det finns för att genomföra gymnasiereformen och en förändrad ansvarsfördelning, förutsättningar som oftast saknades men som flera lärare efterlyste. De som efterlyste dem och var



positiva till reformen tyckte att de såg förutsättningar i de statliga måldokument, i läroplanen och kursplanerna men även i det nya betygssystemet som nämnts ovan.

Styrningen i skolan beskrevs av lärarna som något som utövas både formellt och informellt. Dessutom hade både det som direkt gjordes men också det som inte gjordes en styrande effekt på verksamheten. Även den enskilda skolans kultur och traditioner var styrande och påverkande faktorer.

Vem och vad styr och bestämmer?

Vilka är då de styrande och begränsande faktorer som talar om vad som är möjligt att göra i skolan? I sina beskrivningar gjorde lärarna en uppdelning mellan vem och vad de tyckte styrde dels i klassrummet och dels i skolan utanför klassrummet. Dessutom beskrev de en mängd faktorer som direkt eller indirekt styrde, det vill säga begränsade eller utgjorde hinder för dem i deras yrkesutövning.

I klassrummet

I den skolvardag lärarna beskrev fanns ett stort utrymme för dem att styra och bestämma över vad som hände i klassrummet. Det var ett friutrymme de tyckte att de alltid hade haft och som inte hade förändrats i och med reformeringen av gymnasieskolan. Det innebar att de själva utformade sin undervisning, valde arbetssätt och arbetsformer, men också vilka elever som var värda att satsa på. Några lärare tyckte att friutrymmet handlade om makt och maktutövning och liknade sig vid kungar som härskade i klassrummen.

Friutrymmet beskrevs i mycket positiva ordalag och var något lärarna lyfte fram och sa sig värna om. Varken skolledare eller andra lärare hade hittills haft insyn i klassrummen, och det beskrevs som något positivt därför att de då kunde arbeta på i sina klassrum som de själva valde att göra. Flera lärare var dock oroliga för att det nu i och med reformintentionerna med ett ökat samarbete mellan lärare skulle kunna uppstå fler konflikter lärare emellan, eftersom de vid ett utökat samarbete skulle bli tvungna att öppna dörren till klassrummet för insyn. Då skulle arbetssätt, arbetsformer samt förhållningssätt till eleverna komma i dagen. Dessutom skulle en diskussion om betyg tvinga lärarna att deklarerat och stå för sin syn på till exempel kunskap, urval och bedömningsgrunder. Som det var nu så bestämde de själva och det förekom som sagt inte diskussioner i dessa frågor i någon större omfattning. Utövandet av friutrymmet fungerade så länge ingen klagade, de som kunde klaga var eleverna eller deras föräldrar. Skolledarna

beskrevs som ointresserade av vad som försiggick i klassrummen. Några lärare trodde att skolledarna utgick ifrån att lärarna gjorde "vad de skulle" i klassrummen och tolkade ointresset som en konsekvens av detta. De flesta lärarna tolkade dock ointresset snarare som ett utslag av att skolledarna inte prioriterade sitt pedagogiska ansvar samt att de inte var tillräckligt kunniga för att engagera sig.

Friutrymmet visade sig ha flera sidor. Den positiva sidan hade också en baksida som lärarna beskrev som ett stort tomrum. Det handlade då om vad som hände när det inte fungerade i klassrummet, när läraren inte fick undervisningen att fungera, när kontakten med eleverna blev dålig och läraren inte kunde lösa konflikter som uppstod. Då beskrev lärarna en stor ensamhet, de hade ingen att vända sig till för att få stöd och hjälp, de tyckte inte heller att de hade fått lära sig tillräckligt mycket i sin utbildning om hur de skulle klara av sådana situationer. Lärarna efterlyste handledning samt en fungerande personalledning på skolorna.

Tomrummet handlade också om avsaknad av feedback, någon form av bekräftelse från skolledningen på om läraren gjorde ett bra jobb och det som förväntades av honom eller henne. Inte på någon av skolorna hade utvecklingssamtal mellan skolledare och lärare kommit igång då intervjuerna genomfördes. Responsen saknades i vissa fall även från kollegor. Flera lärare beskrev att de sällan fick stöd för idéer av andra lärare och att de reaktioner de fick ofta var av slaget resignation, bitterhet och uppgivenhet.

I skolan utanför klassrummet

I skolan utanför klassrummen tyckte lärarna att det var skolledningen som styrde och bestämde. Det gjorde de genom att sätta upp de ramar, begränsningar eller möjligheter som gällde på skolan. De flesta lärarna tyckte inte att detta inkräktade på deras friutrymme i klassrummet. Några tyckte att de i och med reformeringen blivit mer styrda av de ramar skolledningen beslutade om. Den garanterade undervisningstiden försvårade till exempel för några lärare att ta med eleverna utanför skolan på studiebesök.

Vad är det då för faktorer skolledningen beslutar om som lärarna tyckte styrde dem i skolan? Ovan togs den garanterade undervisningstiden upp, det handlade då om schemaläggningens inverkan på lärarnas utrymme att utforma undervisningen som de själva ville. Lärarna menade att de skolledare som ansvarade för schemaläggningen inte tog pedagogiska hänsyn i tillräckligt stor utsträckning.

En annan viktig faktor var skolans organisation, och ansvarsfördelningen som är kopplad till den. Flera lärare efterlyste en organisation som utformades utifrån innehållet i "den nya gymnasieskolan" i stället för att, som nu gjordes, anpassa



det nya till den redan befintliga organisationen. Decentraliseringen behövde gå ännu ett steg längre än vad den gjort på någon av de fyra skolorna. Flera lärare tyckte inte att ansvar hade delegerats till dem så att de kunde arbeta efter de intentioner som uttrycks i de nationella styrdokument. Det handlade då om att lärarna ville få ansvar för ekonomi, planering, schemaläggning, inköp samt den pedagogiska utvecklingen inom det egna området. På en skola tyckte lärarna att skolledningen hade anpassat organisationstrukturen så att den på papperet var utformad efter förändringarna men i praktiken innebar att rektorn behöll kontroll och beslutanderätt över i stort sett all verksamhet på skolan.

Lärarna ville även få ett större inflytande över, men också beslutanderätt i, frågor som rörde skolans ekonomi, policy och utformning i stort. De tyckte att deras möjligheter till inflytande och medbestämmande var begränsade som det var idag. Visst anordnade skolledningen konferenser och andra tillfällen då lärarna inbjöds att delta i diskussioner om viktiga frågor. Lärarna såg dock sällan att deras synpunkter vann gehör och omsattes i praktiken. Några lärare var även kritiska till att den tid som avsattes för till exempel konferenser, arbetsgrupper och samverkan var alltför knapp för att lärarna verkligen skulle kunna ha något inflytande på verksamhetens utformning. Ett vanligt svar var att "sedan jobbar man på i sitt klassrum som man alltid har gjort".

Ytterligare en faktor som togs upp var den fysiska miljön. Lärarna saknade grupprum på skolorna och det hindrade dem från att arbeta på ett nytt sätt med eleverna i undervisningen.

Styrning från den statliga eller kommunala nivån var det lärarna pratade minst om då de skulle beskriva hur styrningen av praktiken gick till. Kommunens styrning tog de inte upp själva, utan de förhöll sig till skolledningen som den "nivå" i systemet som på ett avgörande sätt bestämde de ramar och förutsättningar som försvårade för lärarna att jobba utifrån reformintentionerna. Ingen lärare ansåg den kommunala skolplanen vara styrande för skolans verksamhet, några lärare kände inte ens till att den existerade. De styrdokument de såg som styrande för dem i praktiken var kursplanerna och de ämnesplaner som de själva hade tagit fram. I arbetet med att ta fram dessa planer hade några lärare även utgått ifrån läroplanen. Skolornas egna styrdokument i form av till exempel arbetsplaner och utvecklingsplaner ansågs inte ha någon styrande effekt. En vanlig kommentar var att dessa planer inte var förankrade i verksamheten utan något som tagits fram för att så skulle vara.¹⁵⁴

Det som inte görs är indirekt styrande

Även bristen på och i vissa fall avsaknaden av pedagogisk ledning och handledning på skolorna såg flera lärare som indirekt styrande för dem i deras arbete. De var medvetna om att det i de statliga styrdokumenterna markerats att rektorn ska ha det pedagogiska ansvaret. Men förutsättningar saknades även här, dels för att lärarna inte tyckte att rektorn hade tillräcklig kompetens för uppgiften men inte heller tog reda på och intresserade sig för hur det pedagogiska arbetet bedrevs på skolan, dels för att rektorns arbetsbelastning i dag var så stor och mest upptogs av administrativa och organisatoriska uppgifter.

Utifrån intervjuerna går det inte att utläsa hur lärarna såg på vad pedagogisk ledning är, hur den bör utövas eller vad som är det goda pedagogiska arbetet som ska utvecklas. Det lärarna diffust talade om var avsaknad av gemensam policy och pedagogisk grundsyn. I detta sammanhang talade de även om att de saknade handledning för lärarna på skolorna. Detta efterfrågades på tal om de nya elevgrupper de hade att undervisa men även då de beskrev det tomrum lärare kunde hamna i då undervisningen och kontakten med eleverna inte fungerade. Även en utökad kontroll av lärare efterfrågades av några. Med det avsåg de att rektorerna idag inte kontrollerade att lärare gjorde det de skulle. Då talade de om andra lärare, lärare som inte skötte sitt jobb, inte tog ansvar och inte förändrades trots påbud från staten att göra det.

Här är bilden motsägelsefull, för samtidigt som lärarna efterfrågar pedagogisk ledning, handledning och en ökad kontroll av lärare så värnar de starkt om friutrymmet i klassrummen som de inte så gärna släpper in någon i. När de talar om skolledarnas pedagogiska kompetens är de flesta mycket negativa, det är bara de själva som vet vad det innebär att vara lärare och hur undervisning ska bedrivas. Skolledarna anses även sakna förmåga att fungera som personalledare.

Friutrymmet och det stängda klassrummet framstår som en trygg, skyddad zon där man kan arbeta och känna sig nöjd så länge allt fungerar. Samtidigt innebär det att lärare isolerar sig och inte bryr sig så mycket om det gemensamma arbetet på skolan med en ökad osäkerhet som följd.

Kultur och traditioner

Skolans kultur och traditioner hänvisade lärarna till vid några tillfällen i intervjuerna. Det handlade då till exempel om att det saknades traditioner i gymnasieskolan att samarbeta, att be varandra om hjälp, att blotta sig och erkänna svårigheter och tillkortakommanden. Kulturen på en skola beskrevs av en lärare som positiv eftersom alla där fick jobba som de ville utan att kollegorna blandade sig i och samarbete förekom bara när det var nödvändigt. En annan lärare på samma



skola beskrev kulturen som sådan att lärarna varken ville samarbeta, diskutera förändringar eller förändra sitt arbetssätt. Studien har inte haft som syfte att kartlägga skolornas kultur men bilden som växer fram talar för att skolornas kultur och traditioner spelar stor roll i mötet mellan reformintentionerna och praktiken.

Hur talar lärarna om sig själva och praktiken?

Lärarna beskrev att de arbetade relativt enskilt och i vissa fall isolerat på skolorna. Givetvis arbetade de tillsammans med eleverna, det var snarare andra lärare de var isolerade ifrån, speciellt lärare som undervisade i andra ämnen än de själva. Då den pedagogiska praktiken beskrevs talade de om sig själva, inte om något gemensamt mål eller gemensamt ansvar. Samarbete beskrevs som något som i vissa fall var påtvingat, inte som ett gemensamt ansvar för undervisningen, vilken beskrevs som en personlig angelägenhet för varje enskild lärare. Samtidigt tyckte några lärare att de såg positiva effekter och möjligheter med samarbetet.

När lärarna beskrev negativa sidor av den pedagogiska praktiken, till exempel det tomrum som beskrevs som friutrymmets baksida, talade de i de flesta fall om lärare generellt eller "andra" lärare på skolan, inte om sig själva. De trodde att vetskapen om det som vi här har kallat friutrymmets baksida ledde till att lärare, framför allt lärare med problem, stängde dörren och ogärna släppte in andra lärare eller skolledare i klassrummet.

Främst då de talade om skolledningen, sina möjligheter till inflytande och medbestämmande, organisatoriska förutsättningar samt avsaknaden av pedagogisk ledning uttryckte flera lärare en stor bitterhet. På frågor om skolledningens roll i olika sammanhang fick vi ibland svar som " - rektor, vem är det?!", " - han kan ju ingenting, är ju helt inkompetent!!" etc. Skolan liknades i några intervjuer vid en militär hierarki, den avsmnade Sovjetstaten eller maffian. I vissa fall framstod detta som en slags retorik, ett sätt att tala om och beskriva det stora avstånd som fanns mellan skolledning och lärare och den uppgivenhet flera lärare kände då de inte gavs möjligheter till inflytande och medbestämmande.

Lärares egen ovilja att förändras togs också upp som en negativ förutsättning för att reformintentionerna skulle kunna omsättas i praktiken. Lärarna beskrev att många kollegor var positiva till att ändra sitt arbetssätt men att det även fanns andra som beskrevs som "sabotörer i systemet" eller "bromsklossar". De senare

motsatte sig förändringar av alla slag och från alla nivåer i systemet och värnade även mycket starkt om sitt friutrymme i klassrummet och tillät ingen insyn i det.

Lärartänkande?

Hur formas lärares tänkande om den praktik de verkar i? Det är självklart svårt att beskriva hur någon tänker. I studien ville vi fånga lärarnas beskrivningar av hur till exempel styrningen av och i skolan går till samt hur de reflekterar kring sina egna beskrivningar. Vi har inte varit ute efter att försöka ringa in ett "lärartänkande" som kan generaliseras, utan snarare att om möjligt kunna skönja mönster i beskrivningarna som väcker frågor om olika faktorer betydelse för lärarna i deras yrkesutövning och vad som händer då reformer ska "tas om hand" av praktiker.

Gerhard Arfwedson beskriver hur den så kallade teacher thinking-forskningen utvecklats under de senaste årtiondena.¹⁵⁵ Teacher thinking-forskning handlar i huvudsak om hur lärare tänker och planerar kring sin undervisning; före, under och efter sina lektioner. Från att ha sökt "fel" i lärarnas tänkande som förklaringar till varför inte utveckling och effektivisering av undervisningen kommer till stånd, har forskarna inom denna tradition mer börjat intressera sig för hela den komplexa väv av faktorer som påverkar och är en del av lärares "tänkande", varierande från individ till individ. Nu görs fler case studies av lärares beskrivningar av sin praktik som kan ge värdefull kunskap åt dem som inte befolkar skolan själva men som antingen är brukare av skolan i någon form eller satta att fatta beslut som i sin tur påverkar verksamheten i skolan.

Vårt intresse rörde inte lärares tänkande direkt kopplat till undervisningen utan vad/vilka de ansåg styrde dem och praktiken både i och utanför klassrummen. Vi utgick ifrån att det var en komplex väv av faktorer som spelade roll. Givetvis formas lärarna som alla andra yrkesgrupper av den yrkeskultur de tillhör. Den utgörs av sociala, fysiska och psykologiska förhållanden tillsammans med de ramar som ger utrymme för och i verksamheten. Arfwedson tar i sin bok upp ett exempel på forskning som försöker kartlägga hela den komplexa väv av mekanismer som formar lärarens arbete och upplevelse av detsamma. Han hänvisar till Freema Elbaz¹⁵⁶ som genomfört en studie med syftet att göra en totalundersökning av en lärares arbete, dvs. innehållet samt lärarens sätt att handskas med sina arbetsuppgifter. Elbaz menar att lärararbetets mål och mening byggs upp som ett resultat av teoretisk och praktisk kunskap och lärarerfarenhet. Arfwedsson skriver vidare om Elbaz slutsatser: "Den praktiska teorin och praktikernas målsättningar ställs alltså inte upp i förväg, de föds och förankras i och anpassas löpande till - en existerande verklighet."



Utifrån intervjuerna med de 19 lärarna med sammanlagt 310 års lärarerfarenhet har vi fått en ökad förståelse för vad de utifrån sitt perspektiv tycker styr den praktik de verkar i. Självklart rör det sig inte om annat än ett snabbt nedslag i praktiken och studiens begränsning är att vi inte gått vidare och observerat den praktik de beskriver och på andra sätt samlat mer underlag för en förståelse av hur förutsättningarna ser ut för lärarnas arbete.

Sammanfattning och avslutande resonemang

Bilden som framträder utifrån vår tolkning av lärarnas beskrivningar är en gymnasieskola där lärarna styr och bestämmer i klassrummen och skolledarna styr och bestämmer i skolan utanför klassrummen. Då lärarna tog upp faktorer som på olika sätt var direkt eller indirekt styrande i den pedagogiska praktiken överensstämde dessa i hög grad med de förutsättningar som de såg fanns eller saknades för att reformintentionerna skulle kunna omsättas i praktiken. En röd tråd kan skönjas genom intervjuerna, och det är olika beskrivningar av det vi har valt att kalla ett tomrum som kan ses som friutrymmets baksida. Även beskrivningarna av detta tomrum innefattar andra faktorer och förhållanden som utgör givna eller saknade förutsättningar. Dessa förutsättningar såg lärarna som nödvändiga för att de ska kunna arbeta utifrån ett decentraliserat ansvar och ”den nya gymnasieskolan”, men de var även nödvändiga för att lärarna ska ha en dräglig arbets-situation över huvud taget och för att de tillsammans ska kunna utveckla och förbättra skolan. Det är med andra ord en mycket komplex väv av faktorer och förutsättningar som griper in i varandra i lärarnas beskrivningar.

Utifrån vår tolkning av lärarnas beskrivningar framträder följande befintliga samt efterfrågade förutsättningar för att man ska kunna utveckla och genomföra ”den nya gymnasieskolan” och den nya ansvarsfördelningen på skolans område:

De förutsättningar som lärarna såg fanns var:

- * eleverna är idag mer frimodiga och ställer högre krav på undervisningen.
- * det nya betygssystemet ”tvingar” fram en diskussion på skolorna om bland annat värdering av kunskap och kriterier för kunskapsbedömning. Dessutom hoppades flera att detta skulle leda till att lärare förändrade arbetssätt och arbetsformer i undervisningen.

- * i läroplanen och kursplanerna såg de möjligheter att utveckla och förbättra gymnasieskolan.

De förutsättningar som lärarna efterfrågade var:

- * en decentralisering som verkligen innefattade lärarna så att de fick ta ett större ansvar för till exempel planering, ekonomi och pedagogisk utveckling inom sitt ämnesområde. I detta innefattade de även att de fick utökade möjligheter till inflytande och medbestämmande i frågor som gällde skolan i stort.
- * en organisation på skolan som stämde överens med och gav förutsättning för ett decentraliserat ansvar för verksamheten.
- * de som ansvarade för schemalaggningen skulle ta pedagogiska, innehållsliga hänsyn.
- * skolledningens personalledande funktion borde förbättras så att lärare, om de behövde, fick handledning och fortbildning samt någon form av feedback på sitt arbete. Detta innefattade även att skolledningen skulle informera sig om och intressera sig för hur undervisningen bedrevs i klassrummen.
- * den fysiska miljön skulle utformas så att det blev möjligt för lärarna att arbeta på nya sätt med eleverna. Då avsågs till exempel tillgången på grupprum som behövde utökas på skolorna.

Dessa förutsättningar efterfrågades av de flesta av de intervjuade lärarna. I samband med detta sa flera att de såg att förutsättningar inte gavs men att de själva inte heller tog initiativ eller ett större ansvar utan mest väntade på förutsättningar för förändring så att säga uppifrån, från skolledning och stat. De tyckte själva att lärarna borde ta ett större ansvar men de saknade tid och ork, några lärare beskrev detta förhållande som en ond cirkel.

Studien väcker nya frågor

Den komplexa bild som träder fram av den pedagogiska praktiken utifrån lärarnas beskrivningar väcker ytterligare frågor, de viktigaste utifrån vår tolkning är:

Kan skolan över huvud taget förändras ”uppifrån och ner” om inte alla länkar i den tänkta styrkedja som utgör den nu införda ansvarsfördelningen på skolans område länkar i varandra och tar form i en fungerande praktik för alla verk samma i skolan? Studien visar till exempel att flera lärare inte kände till strukturen i det införda styrsystemet, några kände inte till den kommunala skolplanens existens och de lokala planerna var oftast inte förankrade hos lärarna. Det bör



dock sägas i sammanhanget att erfarenheten visar att förändringsarbete tar tid men en avgörande förutsättning för att genomföra förändringarna måste ändå vara att alla verksamma vet vad som ska genomföras.

Hur kan de förutsättningar skapas som utgör en nödvändig grund för förändring och utveckling i skolan? Den frågan ställer vi utifrån bland annat lärarnas beskrivning av det tomrum som de upplevde vara friutrymmets baksida. Så länge lärarna inte känner sig uppbackade av skolledning och kollegor om de stöter på svårigheter i sitt arbete kommer säkerligen det stängda klassrummet vara den zon där lärare känner sig trygga och där de kan fortsätta arbeta som de alltid har gjort. Risken blir då uppenbar att många håller det gemensamma arbetet på skolan ifrån sig och inte engagerar sig i någon större utsträckning. Tomrummet framstår närmast som ett tillstånd av existentiell karaktär där många lärare far illa och i förlängningen drabbar det även eleverna. Likaså framstår avståndet mellan skolledare och lärare som stort. En framkomlig väg som lärarna själva såg var att utvecklingssamtal kommer till stånd, samt att tid och forum skapas som ger lärarna möjlighet till inflytande och medbestämmande i frågor som rör skolan i stort. Lärarna tyckte sig även se en komplikation i det faktum att många lärare inte ville ta ett eget ansvar och heller inte såg några vinster med att arbeta på ett nytt sätt i skolan. Det handlade då både om arbetet i klassrummet och det gemensamma ansvaret för arbetet på skolan i stort.

Hur kan en meningsfull, konstruktiv diskussion komma till stånd kring dessa förutsättningar bland alla som har att arbeta med eller i det svenska skolsystemet? Utifrån studien framstår behovet av en dialog stort på skolorna mellan olika lärargrupper och mellan lärare och skolledning, men även mellan de olika länkarna i det införda styrsystemet, skolorna, kommunen och staten. Dialogen förutsätts då föras i båda riktningarna. Förutsättningarna på de skolor vi besökt framstår inte som så goda utifrån till exempel lärarnas syn på sina skolledare.

Helt klart framstår behovet vara stort av studier som kartlägger förutsättningar för lärares arbete och den praktik de verkar i. Saknas denna kunskap vet vi egentligen ganska lite om hur förutsättningarna för att genomföra skolreformer ser ut. Arfwedson avslutar sin bok¹⁵⁷ med att konstatera att den nyare lärarforskningen alltmer pekar fram mot ”en lärarnas forskning”. Lärarna är de som bäst kan beskriva och dokumentera den praktik de verkar i. Fick de möjlighet att göra detta i större omfattning skulle säkert vår kunskap och förståelse öka om de faktorer och förutsättningar som utgör den praktik som olika förändringsintentioner har att möta. Lärarnas egna beskrivningar skulle utgöra ett ”nerifrån och upp-perspektiv” och komplettera beskrivningar gjorda från statligt håll eller av forskare. Villkoren för en konstruktiv dialog skulle med all sannolikhet bli mer gynnsamma.

150 De frågeområden som användes som utgångspunkt under intervjuerna var:

1. Vad är att vara lärare? 2. Hur går planering av undervisning till? 3. Från planering till genomförande. 4. VEM bestämmer om det som är viktigt i den pedagogiska praktiken? Och VAD är viktigt i den pedagogiska praktiken? 5. Vad har reformeringen inneburit hittills?

151 Per-Johan Ödmans bok "Tolkning, förståelse, vetande", 1979, ger en utförlig introduktion till pedagogisk hermeneutisk forskning.

152 "Men jag bestämmer i alla fall i klassrummet.....", Skolverket, 1997.

153 Lärarna syftade då främst på elever med andra förkunskaper (oftast bristfälliga) och intressen än elever de varit vana att undervisa. Främst avsågs elever med invandrabakgrund som hade bristande kunskaper i svenska.

154 I Skolverkets rapport "Men jag bestämmer i alla fall i klassrummet..." a.a. redovisas och diskuteras mer utförligt hur lärarna såg på den statliga och kommunala styrningen samt vilken styrande effekt olika "styrdokument" hade på verksamheten i skolan.

155 Gerhard Arfwedsons bok "Nyare forskning om lärare", 1994, presenterar den internationella lärarforskningen som publicerats på engelska de senaste årtiondena.

156 Ibid., s. 104-105.

157 Ibid., s. 141.

”Detta är vårt uppdrag...”

**- arbetsorganisation och
pedagogisk ledning i en grundskola**

GUDRUN AHLIN

STIG ANDERBACK

KJELL GUSTAVSSON

ERIK TINGESTEDT

*För den trötta samhällskroppen
vore kanske bästa boten
ifall tankarna från toppen
kom från roten*

Tage Danielsson

Skolan som mötesplats

Skolan är en mötesplats för ett lärande i vid mening. Detta lärande berör både skolpersonal och elever. När en ny läroplan sjösätts är den politiska avsikten att den ska bidra till att påverka förutsättningar för undervisningens planering och genomförande. En pedagogisk fråga blir vad som i praktiken reglerar skolans verksamhet och vilka konsekvenser detta får utifrån skolpersonalens syn på sin situation. För skolledningen handlar det bl.a. om att skapa förutsättningar för lärarnas arbete. På ett motsvarande sätt handlar det för lärarnas del om hur deras arbete berör elever, kolleger och skolledning.

Om livet i en grundskola

En av grundtankarna med det nya ansvarsförhållandet mellan stat och kommun avser större lokalt ansvar för verksamheten än tidigare. I konsekvens med detta ges rektors- respektive lärarrollen en ny innebörd, där rektorn skall ange de förutsättningar som skall göra det möjligt för lärarna att uppfylla läroplanens mål. Mot bakgrund av dessa förändringar visar följande artikel hur den nya ansvarsfördelningen förverkligas på lokal nivå. Studiens syfte har varit att visa hur arbetsorganisation och pedagogisk ledning kan formas och vidmakthållas i en grundskola. Resultaten ger i diskussionsform en bild av hur mål- och resultatstyrning inverkat på den pedagogiska praktiken och om de professionella inom skolan kunnat förändra sina roller.

Studiens utgångspunkt är att arbetsorganisationen i skolan påverkas av samhällsförändringar, politiska beslut och av den pedagogiska ledning som utövas inom varje skola.¹⁵⁸ Med pedagogisk ledning menar vi det dagliga arbete som skolledning och lärare utvecklar för att genomföra läroplanens intentioner hos såväl skolpersonal som elever.¹⁵⁹ En avsikt med att studera "livet" på en skola har varit en önskan om att belysa "om och hur" centralt formulerade intentioner får en lokal förankring. Samtidigt finns en medvetenhet om att "förverkliga reformer och att implementera beslut är fyllt av motsägelser och motsättningar"¹⁶⁰.

Att studera en skola

Studien är en fallstudie på en grundskola som i artikeln benämns Styrstadsskolan. Datainsamlingen har skett med hjälp av intervjuer av lärare och rektorer och genom observationer i Styrstadsskolans möteskultur och i viss mån även under lektioner. Data har samlats vid ett flertal tillfällen och av flera medverkanden. Den grundskola som studerats omfattar år 1 till och med år 9. Valet av undersökningsmetod liksom valet av en enda fallstudieskola har baserats på en önskan att få fram en djupare kunskap om hur den förändrade ansvarsfördelningen påverkar arbetet i en grundskola. För att öka förståelsen av skolan som institution och organisation har dokumentstudier på Styrstadsskolan kompletterat intervjuer och observationer. Inspiration till studien har bl.a. hämtats från teoretiker som intresserat sig för organisationers maktstrukturer.

Studien har genomförts under våren 1995, dvs. strax innan en ny läroplan, Lpo 94, infördes. Den gamla läroplanen, Lgr 80, gällde när utvärderingen genomfördes. Det innebär att en del termer används från Lgr 80 fastän dessa termer inte längre är i bruk. Detta gör vi för att vara följsamma mot de beskrivningar som erhållits från lärare och rektorer på Styrstadsskolan.

Artikeln innehåll ger en bild av en grundskola. Resultaten från fallstudien kan jämföras med andra erfarenheter som lärare och rektorer har från sina skolor för att bidra till en pågående diskussion om skolan. Resultaten från Styrstadsskolan har tolkats utifrån den övergripande frågeställningen, det vill säga en studie av arbetsorganisation och pedagogisk ledning, och med ett lokalt perspektiv på skolförändringar som utgångspunkt. Det är viktigt att framhålla att andra tolkningar är möjliga.

Våra utgångspunkter

Skolan kan ses som en social konstruktion, dvs. skolpersonal och elever formar vad en skola blir.¹⁶¹ Det medför att det vi betraktar som skola dagligen behöver skapas och återskapas för att den skall bestå. Det innebär även att det förekommer ett s.k. handlings- och planeringstvång. Med detta menas att skolledare och lärare varje dag behöver ta ställning till en mängd praktiska problem. Detta gör att tiden för reflektion och eftertanke riskerar att minimeras. Vilket innehåll som väljs och hur den pedagogiska ledningen och skolans arbetsorganisation utvecklas sker i ett konfliktfyllt samspel mellan skolans aktörer, dvs. elever och lärare, lärare och skolledning samt lärargrupper emellan. Skolan blir härigenom en arena för maktrelationer.¹⁶²



Aktörerna på den enskilda skolan tillskrivs en stor betydelse i denna studie. Samtidigt påverkas samspelet i skolan av grupper i det omgivande samhället och av etablerade föreställningar om avsikten med skolan. Detta bidrar till att det som sker på en skola påverkar vad som händer eller har hänt på andra skolor. Agerandet på en skola bestäms således av kulturella, sociala och materiella förhållanden, t.ex. hur skolan är placerad i relation till olika boendemiljöer i skolans omgivning. Hur skolan är byggd, var olika lokaler som slöjdsal, idrottshall, rektorsexpedition etc. är placerade i förhållande till övriga klassrum påverkar skolan. I ett sådant sammanhang ingår även det pedagogiska ledarskapet på Styrstadsskolan.¹⁶³

Pedagogisk ledning

Med pedagogiskt ledning¹⁶⁴ menas i denna studie något som utövas av såväl skolledning som lärare. Av intervjuerna framkommer bl.a. att pedagogisk utveckling i huvudsak tycks upplevas som en angelägenhet för skolledningen respektive varje enskild lärare. Detta framkommer även av de nedskrivna visioner om god pedagogik, som lärarna lämnat till skolledningen. Avsikten med visionerna var bl.a. att fördjupa tänkandet om pedagogiska frågor. Denna uppgift gjordes till en individuell angelägenhet för varje enskild lärare. Samtidigt anser flera lärare att mer tid bör ägnas åt gemensamma pedagogiska frågor. Det är dock oklart vad skolledning och lärare inkluderar i detta. En anledning till detta kan, som forskning visar, vara avsaknaden av en gemensam pedagogisk begreppsapparat hos skolpersonalen.¹⁶⁵

På Styrstadsskolans konferenser fokuseras ofta olika planeringsfrågor medan fördjupningar i pedagogiska frågor istället sker i informella grupper, då lärare med likartad kunskapssyn söker sig till varandra för att diskutera hur de kan förnya undervisningen. I intervjuerna antyds att pedagogiska frågor blir liktydigt med vilka metoder som skall användas, hur eleverna kan hållas aktiva, dvs. undervisning som aktivitet. Att ifrågasätta om valet av ett visst undervisningsstoff sker t.ex. utifrån könsbundna värderingar verkar mera sällan göras. Detta förhållningssätt är väletablerat inom svensk skola. Kanske kan orsaken till detta vara det handlings- och planeringstvång som förekommer? Det medför att lärare och skolledare ständigt tvingas lösa akuta undervisningsproblem och att tid sällan ges för att reflektera över värdegrunden.

Lärare ser inte alltid sig själva som pedagogiska ledare i relation till elevernas lärande. Kan detta vara en anledning till att det uppstår s.k. stofffrängsel? En annan anledning kan vara att konsekvensen av att allt fler samhällsfenomen

”pedagogiseras” inte blir belyst i tillräckligt hög grad.¹⁶⁶ Stofffrångseln medför att tidsbrist uppstår i förhållande till den mängd information som lärarna förväntas överföra till eleverna. Det innebär t.ex. att man talar om naturen istället för att vistas i den. Dessutom tenderar problem som uppstår i undervisningen att uppfattas som brister hos eleven eller brister i undervisningen i tidigare årskurser. Hur innehållet i undervisning och läromedel påverkar eleverna förblir därmed kanske opåtalat? Innehållet i ett läromedel kan t.ex. vara olämpligt för vissa elever i relation till deras kunskaper, livssituation och erfarenheter. I skolan har även ledningen ett ansvar för det innehåll som lärarna väljer att undervisa om.

Skolledningen och det pedagogiska ledarskapet

Inom Styrstadsskolan finns tre skolledare; en rektor, en biträdande rektor samt en biträdande enhetschef. Inom skolledningen förekommer en strukturell syn på ledarskapet, som innebär att skolledarna har en arbetsfördelning mellan sig. Rektorns sätt att realisera avsikter från högre nivåer i systemet syns genom att hon t.ex. har iklätt sig rollen som kulturbärare och den som skall tydliggöra skolpolitikens ideologi. I hennes ambition ingår även att skapa sig en överblick över det mesta som sker på skolan. Samtidigt grundas rektors status och legitimitet på att hon är en erkänt skicklig förhandlare när det gäller att behålla ekonomiska resurser på skolan. Andra skolor i kommunen har t.ex. tvingats till större besparingar än vad som skett på Styrstadsskolan.

Samtidigt som rektorn har åtagit sig uppgiften att tydliggöra skolpolitikens ideologi finns även hos henne en starkt tro på individen och dess förmåga att ta ansvar. Detta innebär att lärarnas självständighet ges ett stort utrymme. Samtidigt betonas betydelsen av gemensamma möten. Dessutom ställer rektorn lojalt upp på den statliga skolpolitiken när det gäller läroplansförändringar och hur skolarbetet bör organiseras, t.ex. i arbetsenheter. Lärarna tycks trots detta i huvudsak uppleva att deras personliga uppfattningar om undervisningen inte hotas. Rektorns ledarstil innebär även att det finns en ambition att försöka vara tillgänglig för lärarna när de vill diskutera olika undervisnings- och elevproblem. Samtidigt har rektorn svårt att hålla distans till vissa lärare, vilket bidrar till att den ledarstil hon valt riskerar att bli psykiskt och socialt påfrestande.

Den biträdande rektorn tycks ha mer distans till lärarna än rektorn. Han är följsam i förhållande till rektorns intentioner samtidigt som han försöker konkretisera de s.k. pedagogiska droppar som rektorn sprider.¹⁶⁷ Den biträdande rektorn



uppfattar sig som en organisatör, vilket han kombinerar med ett intresse för elev-ers sociala utveckling. Detta intresse har han förvärvat genom att ha arbetat med ungdomars sociala problem. Han använder en stor del av sin arbetstid till att forma skolans arbetsorganisation. Detta känns naturligt för honom utifrån den tekniska och ekonomiska kompetens han besitter. Den biträdande rektorn kan påverka skolans kultur bl.a. genom sitt ansvar för schemaläggningen. Bakom denna ligger ett traditionellt tänkande. Först tillgodoses skolans naturvetenskapliga ämnen, därefter följer språk och samhällsvetenskapliga ämnen. I sista hand kommer praktiskt-estetiska ämnen. De senare uppfattas ibland som komplement till övriga ämnen.

Den biträdande enhetschefen är ansvarig för barnomsorgen inom resultat-enheten och har en i övrigt mer perifer roll i skolarbetet. Främst är det ansvaret för barnens övergång från barnomsorgen till skolan som blir synligt för lärarna. Hon har även ett intresse av hur barn socialiseras in i skolan, d.v.s. ett praktiskt pedagogiskt intresse. Detta tycker hon inte att hon kan tillgodose för närvarande. Uppgiften som ansvarig för barnomsorgen upplevs ibland som frustrerande, då hon upplever sig ha svårt att vinna tilltro bland lärarna. Samtidigt beskrivs biträdande enhetschefen som ganska osynlig genom att sällan vara närvarande i personalrum, vid kollegiemöten etc. Ett antytt avstånd mellan skola och barnomsorg tycks den biträdande enhetschefen ha svårt att överbrygga. Samtidigt finns på Styrstadsskolan lokalmässiga hinder som försvårar mötet mellan barnomsorg och skola. Avslutningsvis kan sägas att skolledarnas arbete synliggör att pedagogisk ledning handlar om att delta i en pågående maktutövning.¹⁶⁸ Detta är inget unikt för Styrstadsskolan. Makt utövas i alla skolor, men tar sig skilda uttryck i olika skolor.

Lärarna som pedagogiska ledare

En utgångspunkt i denna studie är att även lärarskapet ses som ett pedagogiskt ledarskap. Inom lärarkollegiet vid Styrstadsskolan förekommer ett självständigt agerande dels mot skolledningen, dels inom arbetsenheterna, som en följd av stadieindelningen i linje med intentionerna i Lgr 80. Det medför att lärarna tycks ställa upp på gemensamma beslut när detta inte inkräktar på den egna autonomin. Som pedagogiska ledare framför många lärare att de problem som förekommer i huvudsak är person- eller elevorienterade. Detta är en bild som tycks typisk för skolors självförståelse och detta drag verkar sitta djupt i den svenska skolkulturen. Det medför att det inte så ofta anses vara faktorer inom skolan som orsakar elev-

ernas problem, exempelvis skolk. Om pojkar med invandrabakgrund uppfattas ha en fördomsfull syn på kvinnor tillskrivs detta elevernas kulturella bakgrund. Att det de facto kan förekomma att flickor diskrimineras i undervisningen blir vanligen inte belyst.¹⁶⁹ Att flickornas protester tar sig andra former än pojkarnas är dock synligt även inom Styrstadsskolan.¹⁷⁰

Som pedagogiska ledare lyfter lärarna främst fram det informella samarbetet. Detta medför att lärare kommer överens om hur de skall arbeta i olika klasser, när de skall ha studiebesök, vad olika studiebesök och arbetsuppgifter skall handla om etc. I ledarskapet sätts undervisningen i fokus. Vid konflikter med eleverna förekommer det att lärarna kan inta en ”föräldraattityd” gentemot eleven. Lärarna tenderar då att bli normativa och kontrollerande, det vill säga de blir företrädare för vad de anser vara ett gott uppförande, t.ex. när det gäller elevernas ansvar för sin egen skolgång.¹⁷¹

Inom Styrstadsskolan ses datoriseringen av undervisningen som ett led i skolans strävan att profilera sig. Detta utgör även ett exempel på hur politiska krav får pedagogiska konsekvenser.¹⁷² Därför kunde det vara intressant att i en studie få belyst hur datorundervisningen organiseras och vilket innehåll som väljs. Så som datorundervisningen genomfördes vid tiden för studien utgick den ifrån att läraren informerar och att eleverna därefter utför de moment som de informerats om. Att lärarnas pedagogiska ledarskap fick denna inriktning tycks delvis som ett medvetet val ifrån lärarens sida, men även som ett resultat av sociala och materiella förhållanden. Exempel på det senare är möbleringen av datorsalen på Styrstadsskolan, som inbjuder till en lärarstyrd undervisning. Dessutom fanns det endast en skrivare, något som gjorde att eleverna fick vänta på sin tur. En mer aktiv elevmedverkan tycktes därför svår att utveckla.

Skolans arbetsorganisation - en arena för möten

I varje organisation finns föreställningar om verkligheten, som blir styrande för vad som får göras, vilka förväntningar som utvecklas, vad som betraktas som kunskap etc. Formellt organiserade möten har stor betydelse inom Styrstadsskolan för den kultur som utvecklas. Det gäller kollegie-, ämnes- och arbetsenhetsträffar, utvecklingsgrupper, klasslärarträffar etc. Ytterst motiverar skolledningen dessa möten med att de utgör ett stöd för lärarnas undervisning. Sådana argument ligger även till grund för studieledarnas samordning av kontakten mellan skolledning och arbetsenheter. Vid dessa formella möten avhandlas främst ansvars- och



organisationsfrågor; vem som skall ta kontakt med föräldrar om en elevs situation, när studiebesök skall ske etc. Vid sidan om den formella möteskulturen finns även en informell beslutsstruktur.

Formella möten används också som arenor för informationsspridning. Att lämna en fyllig information kan enligt skolledningen ses som en ”nyckelsymbolisk” uppgift.¹⁷³ Det medför att stor vikt läggs vid att lämna information från skolledning till lärare och tvärtom. Därför önskar sig skolledarna fler möten för att förbättra informationsspridningen. Både skolledare och vissa lärare önskar sig andra former för sin tjänstgöring för att göra det möjligt att ha fler gemensamma möten. Att lärarna tillbringar mer tid på skolan anses underlätta möjligheten till fler både formella och informella möten. Ett annat motiv är att det kan ge tillfällen till gemensamma pedagogiska diskussioner.

Makt- och kunskapshierarkier

Inom Styrstadsskolans personalgrupp förekommer ett utvecklat, men troligen omedvetet hierarkiskt tänkande. Detta verkar legitimera maktfördelningen inom skolan. Som exempel kan nämnas att lärare som undervisar i årskurserna 7 - 9 (högstadiet) tillmäts högst status som grupp betraktad. Det medför att den kunskapssyn som dominerar bland ämneslärarna tycks påverka även övriga lärare. Detta bidrar till att skapa en skolkultur där undervisningen och ämnet sätts i centrum. Ett uttryck för hierarkisk makt kan vara att lärare inom årskurserna 1 - 6 tycker att samarbetet med ämneslärarna fungerar när de ”lyssnar på oss andra”.

Makt och hierarkiskt tänkande kan även kopplas till synen på kunskap. En väletablerad kunskapssyn medför att kunskap som är möjlig att formulera i ord och som i någon mening är mät- och kontrollerbar ses som objektiv och värde-neutral. Detta är en kunskapsyn som är etablerad inom det naturvetenskapliga området och som tycks vara stilbildande inom svensk skola.¹⁷⁴ Denna syn finns även företräd inom skolledningen på Styrstadsskolan och medför att t.ex. teknik-kunskaper framhålls. Satsningen på datorkunskap kan bl.a. ses som ett uttryck för en sådan faktainriktad kunskapssyn.¹⁷⁵ Även schemaläggningen påverkas av denna kunskapssyn med rötter i ”bildning som gods”.¹⁷⁶

I varje organisation förekommer föreställningar som dominerar och håller ihop organisationen. Dessa kan begränsa vad som blir möjligt att diskutera och ifrågasätta.¹⁷⁷ På Styrstadsskolan tycks en teoretisk kunskapssyn dominera, och denna utmärks bl.a. av följande:

- * En tudelning mellan kunskap och elev; t.ex. ses grammatisk kunskap som möjlig att avskilja från eleven, dvs. något som skall "läras in".
- * Föreläsare ges för information och undervisning, som skall tillämpas i ett senare och separat moment; t.ex. är språkkunskaper i engelska till för att eleven i sin yrkesroll skall kunna samtala med yrkeskolleger i andra länder.
- * Kunskap ses som en avspeglings av verkligheten, som kan formuleras i ord eller i ett matematiskt språk.

Ett alternativ till denna är en praktisk kunskapssyn. Inom praktiskt-estetiska ämnen är det utifrån praktiken som teorin bildas. Detta kan ta sig olika uttryck, men kunskapandet utmärks bl.a. av följande föreställningar:

- * Man tar avstånd från tudelningar; t.ex. mellan kropp och själ, människa och kunskap. Istället betonas dialog och elevernas deltagande, kunskap blir något som utövas.
- * Kunskap och tillämpning bildar en ömsesidigt beroende enhet.
- * Kunskap är inte en avspeglings utan utgår ifrån en fråga som får sitt svar; t.ex. hur man skall limma en bordsskiva så att den inte "slår sig".
- * Kunskap är i grunden "tyst", men ord och matematiskt språk är viktiga hjälpmedel.¹⁷⁸

Att olika kunskapssyn berör maktfrågor är synligt inom Styrstadsskolan. Ett exempel är att vissa elever kan visa en annan tillförsikt i praktiskt-estetiska ämnen än i teoretiska. Det förekommer att en teoretisk kunskapssyn leder till att elever delas in i s.k. praktiker respektive teoretiker. Utifrån en praktisk kunskapssyn saknar en sådan uppdelning mening, det vill säga varje elev anses utveckla såväl praktisk som teoretisk kunskap.¹⁷⁹ På Styrstadsskolan önskar lärare i praktiskt-estetiska ämnen, att dessa skall accepteras på ett djupare plan och inte bara ses som komplement till teoretiska ämnen. Detta kan ta sig uttryck i att de vill bli klassföreläsare för att bli personligt och ämnesmässigt accepterade av sina kolleger. Dessutom önskar lärare i praktiskt-estetiska ämnen ibland, att övriga lärare besöker deras lektioner för att se "hur annorlunda eleverna är när de har ett praktiskt ämne". Ibland ses teoretisk kunskap som ett ideal även bland praktiskt-estetiska lärare.

En vanlig syn på kunskap utgår ifrån att teori skall föregå praktik, något som ofta ingår i en föreställning att teori utgör en avspeglings av verkligheten. Därmed döljs att kunskap är en social konstruktion, dvs. att olika grupper har olika makt



att definiera vad som är viktig kunskap. Dessutom finns det andra rimliga förklaringar än dem som vetenskapen står för. När eleverna inte tar till sig begrepp och föreställningar som förekommer i undervisningen ses detta ofta som ett problem hos eleverna. Ett alternativ är att elevernas protester ses som att de känner sig främmande för den syn på kunskap som dominerar i skolan. Om eleverna har svårt att uttrycka sina känslor i ord kan deras protester - ur ett lärarperspektiv - uppfattas som destruktiva. Exempel på sådana handlingar är att eleverna sprutar brandsläckarskum i korridoren eller att de önskar att läraren "lyfts ut" från lektionen.¹⁸⁰ Flera lärare accepterar praktisk kunskap utifrån att eleverna anses behöva koppla av från teoriämnen eller att vissa elever anses vara praktiker. Att istället se lärprocessen som ett konfliktfyllt spel mellan praktik och teori verkar vara mindre vanligt.¹⁸¹

Skolans materiella förhållanden som "social fostrare"

En ganska lite uppmärksammas faktor, som påverkar lärandet, är att det sociala samspelet mellan lärare och elever påverkas av skolans materiella förhållanden, det vill säga skolans byggnader med sina klassrum, personalrum, expeditioner etc. Det medför att skolbyggnaderna och dess funktion påverkar lärandet genom att de får en social innebörd för aktörerna i skolan.¹⁸² Var i kommunen skolan är placerad, hur byggnaderna är tänkta att användas, hur skolan är färgsatt, vilken tillgång till arbetsplatser som skolpersonal och elever har etc. bidrar till att skapa den sociala mening som skolan får. Dessutom sker påverkan genom t.ex. läromedel och genom idrotts- och slöjdreder.

Att läromedel har en social innebörd framgår bl.a. av elevernas reaktioner på läxböcker. Materiella förhållanden får en social och fostrande funktion samtidigt som de bidrar till att skapa olika föreställningar hos såväl elever som skolpersonal.¹⁸³ Att klassrummen är låsta under rasterna sänder t.ex. ett speciellt budskap både till personal och elever; å ena sidan strävar skollädaningen på Styrstadsskolan efter att forma skapande samtal mellan lärare och elever, å andra sidan kan eleverna bara använda lektionssalar och datorer när undervisningen motiveerar det. Kanske undervisningen då kan uppfattas av eleverna som något lärarna har ett ensidigt ansvar för? Detta blir då ett exempel på dubbelt budskap.

Styrstadsskolans geografiska och sociala läge, i anslutning till bostadsområdet med både villabebyggelse och hyreshus, bidrar till den kultur som existerar på skolan.¹⁸⁴ Socialt är det en medelklassmiljö som omger skolan. Skolbyggnaderna

derna är uppförda så att de ansluter till den kuperade terrängen, vilket leder till att byggnaderna förbinds med varandra genom ett flertal korridorer och trappor. Skolbyggnadernas placering och funktion gör att både elever och personal har möjlighet att "försvinna" mellan lektionerna. Därmed riskerar skolbyggnaderna att bidra till anonyma relationer mellan elevgrupperna, mellan lärare och elever och mellan skolledning och lärare. Dessutom är skolans expedition avskilt placerad, något som försvårar kontakten med personalen i den övriga verksamheten.

Om syftet med det pedagogiska arbetet är att det skall leda till samspel mellan elever och lärare försvåras detta lokalmässigt inom Styrstadsskolan. Någon ingående diskussion om hur sociala förhållanden formas av materiella förhållanden förekommer sällan. En kontrovers förekommer dock om en tillbyggnad av skolan som skulle kunna inrymma barnomsorgen. Vid diskussionen ifrågasätts bl.a. om barnomsorgen tillför skolan ett "mervärde" genom att berika skolans pedagogiska verksamhet. Därigenom uppstår ett glapp gentemot den politiska viljan i kommunen, som önskar integrera skola och barnomsorg. Det tycks som ett brott i styrkedjan från den kommunala nivån då intentionerna för barnomsorgen får svårt att omsättas i den pedagogiska praktiken enligt tänkt modell.

I Lpo 94 poängteras att lärarna skall bidra till elevernas sociala fostran. Ibland ses fostran som avskild ifrån undervisningen. Det medför att den socialisation eller anpassning av eleverna som sker i anslutning till undervisningen riskerar att förbli oreflekterad.¹⁸⁵ Främst är det en fråga om vilka värden eleverna skall bli bärare av. Andra situationer, som inrymmer disciplinerande moment, är samspelet mellan eleverna under raster, håltimmar och skolluncher. Att matserveringen sköts av ett fristående bolag tycks bidra till att denna personalgrupp känner sig mindre berörd av skolverksamheten. Detta är ett exempel på att ett ekonomiskt tänkande kan motverka det pedagogiska uppdrag som politikerna ålagt skolpersonalen. Lärarna har ansvar för ordningen även under måltiderna. Ofta uppstår situationer där lärare - både de som är lunchvakter och övriga - går in och påpekar för eleverna vilka normer som bör gälla. Även under rasterna agerar lärare "vakter". Denna del av skolverksamheten tycks ofta ses som något "nödvändigt ont" och inte som en integrerad del av skoldagen och lärprocessen.

Bilden av Styrstadsskolan - avslutande kommentarer



I denna studie har pedagogisk ledning och skolans arbetsorganisation belysts. Av resultatet i jämförelse med aktuell skolforskning framgår bl.a. att Styrstadsskolan kan uppfattas som en "vanlig" skola, dvs. den tycks inte avvika i någon hög grad från skolor i allmänhet. Ett exempel är synen på kunskap, där ämneslärares föreställningar om kunskap tenderar att bli stilbildande. Detta förhållande kan kanske ses som ett försök att bibehålla dominerande föreställningar.¹⁸⁶ I denna självförståelse ingår hur skolpersonalen socialiserar barnen, hur lärare och skolledning formar det sociala umgänget etc. Dessutom bidrar materiella förhållanden, t.ex. i form av läromedel, läro- och kursplaner, till att forma sociala uppfattningar om hur undervisningen skall organiseras. Bilden av Styrstadsskolan med dess arbetsorganisation och pedagogiska ledning tycks både "vanlig" liksom komplex och mångdimensionell.

Av observationer och intervjuer framkommer att flera lärare känner sig trygga i sin roll. Detta tar sig bl.a. uttryck i att lärarna har kontroll över de metoder de väljer för sin undervisning. Vanligen utgår undervisningen från att information lämnas av läraren varefter eleverna förväntas vara aktiva. Samtidigt ses ofta de undervisningsproblem som uppstår som relaterade till eleverna. Men det förekommer även en brist på lyhördhet från lärarnas sida visavi vissa elever. Lärarna är samtidigt medvetna om att de är utsatta för ett dubbelt "handlingstvång"¹⁸⁷. För det första tvingas de agera utifrån faktorer som ligger utanför deras direkta kontroll, t.ex. politiskt beslutade resurser, nationella mål, existerande lokaler och läromedel etc. För det andra tvingas lärarna att agera utifrån elevernas föreställningar om vad som är syftet med undervisningen. Kontroverser mellan lärare och elever kan delvis förstås som skilda uppfattningar om vad skolan är till för.

Skolledningen på Styrstadsskolan får ofta propåer från kommunledningen som går ut på att bedöma konsekvenserna av olika budgetprognoser. Det medför att de skall lämna förslag på hur de ekonomiska resurserna kan användas. Propåerna är ett led i ekonomistyrningen från den kommunala nivån och skolledningen på Styrstadsskolan brottas ständigt med vilka ekonomiska resurser som krävs för att eleverna skall nå de nationella målen. Politikerna tycks enligt rektorn främst ägna sig åt ekonomi och ekonomihantering och att få organisationen att flyta. Frågor av mer pedagogisk karaktär verkar inte vara högst prioriterade. Förslagen från kommunledningen går huvudsakligen ut på att Styrstadsskolan som resultaten skall klara sig med en lägre ekonomisk tilldelning än tidigare. Cirka 3 pro-

cent av 38 miljoner kronor är under läsåret 1994/95 avsatta för lärarnas kompetensutveckling och för läromedel. Bara de resurser som är avsatta för läromedel (750.000 kr) är möjliga för lärarna att direkt påverka och disponera. Huvudelen av ekonomin berör kostnader för lokaler och personal, ett område där lärarna inte kan utöva sitt inflytande på samma sätt.

Mycket tid ägnas på Styrstadsskolan åt att organisera formella möten. Det medför att lärare involveras i ett ”planeringstvång”. Detta tvång gäller främst om hur undervisningstiden skall organiseras, vilka studiebesök som skall göras, när de skall göras, vilka elever studiebesöken skall gälla etc. Det berör även utbudet av kurser som görs vid t.ex. skolans val respektive elevens val. Organisationen av elevernas klassråd underordnas ett handlings- och planeringstvång. Eleverna förväntas t.ex. följa etablerade kriterier för vad som utgör ett bra föreningsmöte. Det innebär att mötesordningen fokuseras. Å andra sidan anser skolpersonalen att många reella beslut fattas vid informella möten i personal- och rökrum.¹⁸⁸ Detta illustrerar hur undervisningen bygger på en instrumentell eller teknisk modell när det gäller de beslutsmodeller som eleverna skall följa. Samtidigt är lärarna medvetna om att beslut ofta fattas på ett annat sätt. Ett dilemma är att lärare ibland negligerar gemensamt fattade beslut, vilket försvårar både organisation och pedagogik i den modell med ökat lokalt ansvar som gäller för styrningen av skolan. Genom att skolledningen försöker föra ner ansvar och beslut och markera kompetensområden tydligare i olika lärargrupper söker man hantera lärares individualism.

Hur förändringarna ter sig på Styrstadsskolan

De av riksdag och regering beslutade förändringarna med ny läroplan (Lpo 94) och nya kursplaner, har påverkat verksamheten inom Styrstadsskolan. Samtidigt förekommer skillnader mellan avsikter utifrån olika styrdokument och vad som verkligen realiseras. Att få mål att bli handling är att döma av intervjumaterialet något som behöver ges tid. I rektorns arbete framträder att hon vill göra den skolpolitiska ideologin tydlig. Studien antyder att rektorn visar en stor lojalitet med den officiella skolideologin. Trots hennes höga ambition att föra ut denna ideologi, blir detta ofta otillräckligt för att åstadkomma förändringar. Dessa kan gälla till exempel synen på elever eller försök att få arbetsenheterna att fungera. Kanske risken i stället är stor att rektorn som person slits ut i sitt nit att försöka genomföra intentioner, som i vissa fall saknar lokal relevans?



De förändringar som framträder berör främst en delvis förändrad retorik, där man idag bl.a. talar om decentralisering och målstyrning. Som tidigare nämnts pågår för fullt förberedelser inför den nya läroplanen när studien genomförs på Styrstadsskolan, men formellt gäller fortfarande den gamla läroplanen. Förändringar märks på Styrstadsskolan ifråga om att organisera undervisningen efter existerande kursplaner och "hur och om" betygskriterierna skall återverka på undervisningen. Samtidigt saknas en utvecklad målrationellitet i den meningen att undervisningen i Styrstadsskolan direkt återspeglar den värdegrund och de mål som fastställts i Lpo 94.¹⁸⁹ Däremot försöker skolledningen utveckla en målrationellitet baserad på lokala förutsättningar, som tar sin utgångspunkt i den etablerade kulturen och den ekonomiska styrning som sker ifrån kommunledningens håll. Exempelvis finns inom Styrstadsskolans mötesorganisation en särskild läroplansgrupp, med lärare och skolledning. Den ska fungera som en planeringsgrupp inför det att den nya läroplanen införs. Detta är bl.a. skolledningens sätt att hantera de krav som den rådande styrningen ställer på läroplanernas centrala roll för att styra verksamheten i skolan. Samtidigt utvecklas en funktionalistisk syn på skolans arbetsorganisation. Som ett uttryck för detta främjas en uppdelning av olika arbetsuppgifter, t.ex. mellan skolledarna samt mellan skolledningen och skolans många formella organ som arbetsenheter, ämnesgrupper och andra grupper inom möteskulturen på Styrstadsskolan. Frågan uppkommer om detta förhållande påverkar lärarna till att betona ämneskunskaper och lärarskapets självständighet?

Både skolledning och lärare blir indragna i vad som kan kallas ett handlings- och planeringstväng. Inom Styrstadsskolan medför detta att det är svårt att finna tid för att reflektera över skillnader mellan nya läroplanen och tidigare läroplaner. Kanske kan det ändå ses som en möjlig pedagogisk uppgift att få till stånd fördjupade teoretiska kunskaper om hur skolverksamhet fungerar?¹⁹⁰ Det är kanske sådana aspekter som bör vara innehållet i den av lärarna efterfrågade pedagogiska diskussionen? Ibland tycks för närvarande mycket förbli vid det gamla. Som exempel kan nämnas att lärarna, vid tiden för denna studie, arbetat med att fastställa hur olika moment ifrån kursplanen i Lgr 80 kan anpassas till den nya kursplanen för ämnet i anslutning till Lpo 94.

En fråga är vad de i läroplanen framförda anspråken på att höja lärarnas professionalitet innebär? I arbetet med en sådan process ingår att utvärdera vad som menas med begreppet professionalitet i läroplanstexten. Innebär å ena sidan begreppet professionalitet, att skolpersonalen oreflekterat skall acceptera vad politiker har beslutat - det vill säga ett målrationellt perspektiv? Tanken med mål- och resultatstyrning är att skolans professionella grupper å ena sidan och politi-

ker å andra sidan, skall befinna sig inom olika beslutsarenor. Den förra gruppen förväntas omsätta de intentioner som de senare beslutat om. Kanske kan professionalitet innebära att styrdokumentens innehåll problematiseras och de i läro- och kursplaner formulerade målkonflikterna blir belysta och ifrågasatta? Härigenom kan man kanske väva in ett inflytande och en medvetenhet om vad valet av innehållet i undervisningen betyder för eleverna, det vill säga en betoning av ett demokratiskt förhållningssätt enligt skollagens och läroplanens intentioner?¹⁹¹

Att statens intentioner, som ålagts skolans personal, behöver ges tid för att förändra skolans tradition och struktur är en erfarenhet från studien av Styrstadsskolan. Skolpersonalen på Styrstadsskolan verkar befinna sig i ett läge där de värderingar som finns förankrade i skolans kultur huvudsakligen tycks styra det pedagogiska ledarskapet. Det medför att skolan beskrivs mer i termer av "hur det bör vara" än "hur det är". Medvetenheten verkar inte alltid finnas om varför lärare ställer krav på t.ex. att en elev skall omplaceras från hans eller hennes klass, att dörrar hålls låsta etc, med följd att kontroll och ansvar i sig blir nyckelbegrepp. Detta antyder att det finns en kulturell tradition på skolan, som flera lärare tar för given. En anledning till detta är kanske att den skapar trygghet, t.ex. att man känner igen sig.

Om en ny retorik etableras på en skolpolitisk nivå leder detta inte automatiskt till att skolpersonalen accepterar den.¹⁹² En skepsis mot begrepp som resultatethet, mål- och resultatstyrning etc. behöver inte vara till nackdel för eleverna. Dessutom innebär ett verbalt accepterande av en ny retorik inte alltid en motsvarande förändring i organisationens kultur.¹⁹³ Vilka föreställningar som ingår i den dominerande kulturen blir ofta synligt först vid konflikter inom en skola. Ett exempel är när ämneslärarna inom årskurserna 7 - 9 bestämmer sig för att driva en speciell fråga på bekostnad av andra lärargrupper. En annan antydd konflikt förekommer mellan barnomsorgs- och skolkulturen inom årskurserna 1 - 3. Motsättningen mellan dessa båda kulturer rör diskussion om att bygga till Styrstadsskolan för att integrera barnomsorgen. Samtidigt tycks lärare som undervisar i årskurserna 4 - 6 hamna i en faktisk mellanställning. Detta kan vara en anledning till de konflikter som förekommer inom deras arbetsenhet. Sådana konflikter påverkar ofta mer än t.ex. nationella styrdokument som läro- och kursplaner.

En summering



I det följande summeras vad som framkommit i studien av en grundskola när det gäller pedagogisk ledning och skolans arbetsorganisation:

Diskussioner inom skolan rör sig ofta om skolans arbetsorganisation, dvs. vilka lokaler, vilken personal och övriga resurser som krävs, vilket medför att mindre tid ägnas åt innehållet i undervisningen relaterat till t.ex. elevernas sociala situation och förändringar i samhället, något som utgör viktiga delar i skolans kultur och personalens självförståelse.

Diskussionen inom skolledningen påverkas av en kommunal ekonomistyrning, något som förskjuter en del av intresset bort från en nationell målstyrning via läro- och kursplaner.

Omvärldsförändringar i överförd bemärkelse kommer till uttryck som en ”datorisering” av undervisningen och lärararbetet.

Skolledarna kompletterar varandra genom att företräda olika kompetensområden, som t.ex. den officiella skolideologin (rektorn), administrativ och organisatorisk kompetens (den biträdande rektorn) samt en verksamhetsinriktad med pedagogiskt förhållningssätt (den biträdande enhetschefen).

Den kultur som ligger till grund för arbetsorganisationen formas dels på formella arenor, som informationsträffar, arbetsenheter, ämnesgrupper, klasslärarträffar etc. och dels genom informella kontakter mellan kolleger som känner samhörighet med varandra på grund av ämnestillhörighet, likhet i kunskapssyn, könstillhörighet etc.

Kollektiva beslut i t.ex. arbetsenheter tillåts endast delvis inverka på lärarnas självständighet, och detta förhållande har utvecklats till en övergripande syn i lärarnas gemensamma självförståelse eller identitet.

Det finns svårigheter vid integreringen av barnomsorgen med skolans verksamhet, något som kan ses som uttryck för olika kulturer och skild status mellan olika yrkeskategorier.

Lärarnas pedagogiska ledarskap domineras av föreställningar om hur undervisningen skall organiseras, och detta förhållande förs vidare utan att direkt ifrågasättas, något som kan förklaras av det handlings- och planeringstvång som ingår i skolkulturen.

Både skolledning och lärare fokuserar undervisningen, medan det som sker under raster, håltimmar, lovdagar etc. har en låg dignitet i lärprocessen.

Lärandet ses ofta som en process hos enskilda elever och mer sällan som ett samspel mellan lärare och elever eller mellan eleverna.

Delar av den nya retoriken inom skolområdet som t.ex. decentralisering, rationalisering, målstyrning, kursplaner används, men det är oklart hur införandet av den nya läroplanen (Lpo 94) kommer att påverka innehåll och metoder samt övrigt förändringsarbete.

En tudelning i teoretisk kunskap respektive praktisk kunskap skapar skilda uppfattningar mellan praktiskt-estetiska lärare respektive klass- och ämneslärare; den senare kategorin lärare tenderar att betrakta kunskap som information (teori), något som föregår en tillämpning (praktik).

Två av Styrstadsskolans lärare får avslutningsvis ge röst åt hur man som lärare kan se på sin roll i ett mål- och resultatstyrt system:

Jag tycker att man måste klargöra målet med undervisningen. Inte bara för sig själv, utan i synnerhet för eleverna. När man sedan är överens om målet så gäller det att på olika sätt sträva mot det. Att nå målet är det ju sällan fråga om. För man blir ju aldrig färdig, eftersom kunskapsinhämtande och personlig utveckling är en process som fortgår.

- 158 "Skolans styrning kan ses i ljuset av politiska beslut, åtgärder och direktiv i kombination med de resurser som ställs till förfogande. (Det medför) hur en organisation styrs av den vardagliga interaktionen mellan människor och grupper som försöker förverkliga sina intressen..." Lindblad, S. Mikropolitiska strategier och styrning av skolans verksamhet i Berg, G. & Englund, T. & Lindblad, S. Kunskap, organisation och demokrati. Lund, 1995.
- 159 Pedagogisk ledning handlar "om att påverka genom att stödja, motivera och utveckla individer och grupper i skolan samt att utvärdera skolverksamheten" (Nestor, B. Skolledaren och det pedagogiska ledarskapet i ibid 1995, s. 118 - 119).
- 160 Ibid Lindblad, S. s. 88.
- 161 "Kunskaper är något som 'ligger emellan' individen och omgivningen. ... Tänkandet blir ett socialt fenomen och det sociala sammanhanget en del av tänkandet" SOU 1992:94. Jfr Alvesson, M. Kommunikation, makt och organisation. Stockholm, 1991, s. 43 - 46.
- 162 När skolan ses som en arena betonas att skolans utveckling är "något som ständigt pågår och vars förutsättningar hela tiden förändras" Pettersson, S. & Wallin, E. Utvärdering och utveckling. Analyser och utvärderingar 1994-95 resultat, kommentarer, perspektiv. 1995, s. 82. Det medför att skolan ses som en organisation: "Organisation kan förstås som en ... gemensam verklighetsuppfattning... En fungerande organisation fordrar således ett konstant organiserande, ett vidmakthållande och förstärkande av vissa förställningsmönster" Alvesson, 1991, s. 46.
- 163 Att se skola som en social arena, gör det rimligt att välja undersökningsmetoder som deltagande observation, intervjuer och dokumentanalyser som en grund för en utvärdering.
- 164 "Med detta som utgångspunkt skulle också pedagogisk ledning ha kunnat definierats som: ledning, samordning, utveckling och utvärdering av verksamheten utifrån skollag och läroplan." ibid Nestor, 1995, s. 118.
- 165 Colnerud, G. & Granström, K. respekt för lärare. Om lärares professionella verktyg - yrkesspråk och yrkesetik. Stockholm, 1993.
- 166 Dessa kommentarer anknyter till beskrivningen i SOU 1992:94.
- 167 Rektor inrymmer i sin ledarstil en ambition att vid varje sammankomst med lärare försöka sprida idéer om barns situation och betydelsen av en miljö som stimulerar deras lärande. Därav uttrycket "pedagogiska droppar", vilka metaforiskt sett skall urholka stenen.
- 168 Enligt Foucault är all verksamhet ett uttryck för makt. Makt ses inte som något negativt. Istället beror det på situationen om maktutövningen får negativa konsekvenser (jfr Alvesson, M. 1991).
- 169 Jfr. Staberg, E-M. Olika världar, skilda värderingar. Hur flickor och pojkar möter högstadiets fysik, kemi och teknik. A.A. Umeå universitet, 1992.
- 170 En del flickor väljer t.ex. att 'stänga av sig' under lektionerna medan en del pojkar är mer utåtagerande.
- 171 Lärare och elever kan inta olika roller till varandra, t.ex. ett vuxenjag, föräldrajag eller barnjag. Vid konflikter med elever påtar lärare sig ibland ett moraliserande föräldrajag, varvid lärare ser sig som företrädare för det som kan benämnas skick och bruk Østerberg, D. Sociologiens nyckelbegrepp och deras ursprung. Göteborg, 1978, s. 65.

- 172 I lärarnas pedagogiska ledarskap fokuseras ofta organisatoriska aspekter. Det innebär att undervisningen organiseras som olika sätt att hålla eleverna aktiva. En annan vanlig strategi är den föreläsande läraren. Dessa modeller tillämpades även vid undervisningen i datorkunskap.
- 173 En nyckelsymbolisk händelse betonas av många inom en organisation. Dessutom förekommer skilda uppfattningar om dess betydelse. Att lämna information är en sådan händelse inom Styrstadsskolan.
- 174 Den naturvetenskapliga kunskapssynen framhäver ofta mätbar kunskap varvid teori avses föregå praktik. Samtidigt görs ofta en uppdelning av elever i 'teoretiker' och 'praktiker'. Likaså uppstår skillnader mellan olika ämnens status.
- 175 I SOU 1992:94 beskrivs fyra kunskapsformer: Fakta, färdighet, förtrogenhet och förståelse. Dessa kunskapsformer ingår i en pågående kamp om utrymmet i undervisningen inom svensk skola idag.
- 176 Jfr SOU 1994:92, bilaga 5. Det medför att schemapositionerna för NO läggs ut först och bildar utgångspunkt för övrig schemaläggning. Andra ämnen införs sedan på positioner som blir över.
- 177 Björkegren, D. Hur organisationer lär. Lund, 1989.
- 178 Resonemangen om teoretisk och praktisk kunskap är en bearbetning efter Molander, B. Kunskap i handling. Lund, 1993. s. 70 - 71.
- 179 Synsättet framgår av uttrycket, att ingenting är så praktiskt som en god teori.
- 180 Elevernas agerande kan ses som ett uttryck för motmakt samtidigt som de de facto lär sig något.
- 181 SOU 1994:92, kap 2.
- 182 När skolbyggnader, läromedel och skolgården får en social innebörd bildar de pedagogiskt sett skolans sociomateria. Det medför att dessa företeelser påverkar lärandet för såväl vuxna som barn.
- 183 Eneroth, B. Behovsanalys i socialt arbete. Lund, 1988, s. 27 - 28.
- 184 Kultur är "värden och normer som kommer till uttryck i människors interaktion med varandra... ... Kulturmönstret utgör inslaget från det förflutna i den sociala interaktionen..." Østerberg, D. Sociologins nyckelbegrepp och deras ursprung. 1978, s. 77.
- 185 Socialisation och disciplinering är uttryck för makt i Foucaults mening: "Makten finns ... i princip överallt. Den ... kan inte avgränsas till någon särskild enhet... Institutionerna - skola, fabriker, sjukhus - bildar finmaskigt nät av disciplinerande inverkan" Alvesson, M., 1991, s. 67. "I maktrelationer förfogar aktörer över olika resurser - materiella, symboliska - och har olika förutsättningar att bestämma hur verkligheten definieras" Alvesson, 1991, s. 44. Jfr Hellsten, J-O. & Sahlström, 1995.
- 186 Alvesson, M., 1991, s. 11.
- 187 Se Dale, L.E. Pedagogisk profesjonalitet. Om pedagogikkens identitet og anvendelse. Oslo, 1989, för utveckling av innehållet i de olika kompetensnivåerna handlingsstvgång (K1), planeringsstvgång (K2) och teoristvgång (K3). De olika nivåerna påverkar varandra på ett komplext och konfliktfyllt sätt, vilket medför att de inte kan ses isolerade ifrån varandra.

- 188 Jämför skillnaden mellan lärarnas faktiska beslutsfattande (i personal- och rökrum) och det beslutsfattande som kollegiet försöker stimulera eleverna till vid de organsierade klassmötena. Elevernas faktiska beslutfattande sker förstås i hög grad under raster, håltimmar, på väg till och från skolan etc.
- 189 "Målrationalitet, dvs. den rationalitet som ligger i att medel för givna mål görs så effektiva som möjligt...", vilket utgör en instrumentell syn på kunskap, Sten Petterson och Erik Wallin., Utvärdering och utveckling, 1995. I Analyser och utvärderingar 1994-95 resultatkommentarperspektiv, Skolverket, Sthml, 1995. Citat: "Man menar att bara man har de rätta metoderna går det att skaffa den kunskap man behöver". s. 141.
- 190 Intervjuerna med skolledning och lärare innehåller påfallande ofta utsagor som mer uttalar sig om hur arbetet på en skola bör vara istället för hur det faktiskt är. Jfr Molander, B. s. 155 om reflektion.
- 191 Englund, T. Önskas professionella lärare? Nja, helst didaktiskt kompetenta, Didaktisk tidskrift nr 2-3, Stockholm, 1992, Gustavsson, K. Vad är idrottandets mening? Ibid 1994, Sundgren, G. Demokratins skola - Om elevers tolknings-företrädare och rätt till en egen kunskapsprocess, a.a. 1995, Alexandersson, M. Reflekterande utvärdering - Kunskapssökande på lärares villkor, Om lärares lärande (Madsén, T red) Lund, 1994, Johansson, A. Att styra med och mot mål och resultat, Förändrad styrning av offentlig verksamhet, 1995, Muncio, I. Genomförande. Vem tolkar beslut och vem ser till att reformer blir mer än ord, 1995, Östman, L. Socialisation och mening: NO-utbildning som politiskt och miljömoraliskt problem, 1995.
- 192 Jfr t.ex. Johansson, A. Att styra med och mot mål och resultat. Förändrad styrning av offentlig verksamhet. Novemus, Örebro, 1995 och Muncio, I. Genomförande. Vem tolkar beslut och Vem ser till att reformer blir mer än ord, 1995.
- 193 "Man kan också hänvisa till fall vari individer presenteras för idéer alternativa till tidigare etablerade föreställningar, t.ex. om demokratiskt ledarskap eller ny pedagogik, vari de förra accepteras på ett medvetet plan, men inte tycks slå igenom på djupet utan motverkas av (omedvetna) etablerade idéer och orienteringar" Alvesson, M. & Sköldberg, K. Tolkning och reflektion. Vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod. 1994, s. 248. Molander, B. 1993, s. 51.

Styrning som samtalet om skolan

ERIK WALLIN



De föregående artiklarna i den här antologin berör endast i förbigående frågor om skolans mål och innehåll. De inriktas inte mot frågor om kursinnehåll eller verksamhetsformer som uttryck för utbildningspolitiska ambitioner. De är i stället inriktade mot förvaltningspolitik och de förändringar inom förvaltningspolitiken som ägt rum under senare år och hur dessa förändringar ter sig när de kommer till uttryck i skolan. Detta är en naturlig inriktning i en antologi som tillkommer inom ramen för ett projekt om styrning: förvaltningspolitik innebär närmast definitionsmässigt att frågan om styrning aktualiseras eftersom förvaltning i hög grad, om än inte uteslutande, gäller hur mål och avsikter realiseras. Syftet med detta avslutande kapitel är att diskutera hur de förvaltningspolitiska förändringar som ägt rum skapar nya villkor för skolan och utifrån de föregående kapitlen diskutera vissa av de förutsättningar för styrning som gäller i den nya situationen.

De förändringar som skett är grundade i tanken att den nationella politiska ledningen, staten, formulerar övergripande mål för den offentliga verksamheten och att verkställarna ansvarar för att målen uppnås genom val av bästa medel och under god hushållning med tillgängliga resurser. Decentralisering och avreglering har varit huvudorden i den svenska utvecklingen. Om dessa skrivs om som lokal demokrati och nya möjligheter till inflytande står det tydligt att kärnan i förändringarna har varit en omfördelning av makt och därmed av ansvar. Flera engageras i beslutsfattande och ansvarstagande med nya befogenheter och krav.

Även om såväl de föregående som detta kapitel är fokuserade på skolan är det bra att vara medveten om att de förvaltningspolitiska förändringar som skolan möter är en del av ett större helt.¹⁹⁴ Det är förändringar som har gällt hela den offentliga sektorn i ett fjärmande från vad vi varit vana vid att tala om som den svenska modellen eller det svenska välfärdssamhällets sociala ingenjörskonst. Ett sådant påpekande kan synas trivialt men har sin betydelse om man vill förstå de förändringar som skett. Detsamma gäller när man vänder sig mot den internationella scenen och i ett stort antal länder, inte minst västliga, finner att utvecklingen av förvaltningspolitik även där skett med liknande förtecken som i Sverige. Rigné belyser denna utveckling i sitt kapitel. Detta betyder inte att t.ex. decentralisering och avreglering skett på samma sätt i olika länder. Tvärtom har de faktiska förändringarna varit olika beroende på nationella traditioner och historia, men som en gemensam nämnare har funnits en strävan mot omfördelning av makt och ansvar. För att bättre kunna se den svenska utvecklingen i det internationella perspektivet är det, som påpekas både i inledningskapitlet och av Rigné, mera meningsfullt att tala om förvaltningspolitisk omstrukturering än om t.ex. decentralisering och avreglering.

Styrning - är det frågan?

Det är påfallande att de föregående texter som har ett empiriskt underlag, så föga uppehåller sig vid begreppet styrning. Ingen av författarna gör t ex något försök att bestämma innebörden av styrning. Skälet härtill är främst att det som de olika projekten har syftat till närmast har varit att beskriva och diskutera förutsättningar för styrning och villkor för att styrning skall vara möjlig. Men det kanske också är så att styrning i det omstrukturerade förvaltningspolitiska systemet är om inte ett fullt ord så dock ett begrepp som inte behövs i samma utsträckning som tidigare? De övergripande målen är formulerade och nu ligger uppgiften (och uppdraget) på verksamhetsansvariga på olika nivåer att se till att målen nås på bästa sätt. Inte minst i skolan med dess starka yrkestradition bland framför allt lärarna och med deras professionaliseringsambitioner kan styrningsbegreppet komma att ställas åt sidan. I en del av de refererade studierna finner man ju också tecken på att vad som är styrning -genom ekonomiska restriktioner eller kommunala skolplaner -inte uppfattas som styrning utan som hinder och onödigheter, om man över huvud taget benämner dem.

För Skolverket finns det däremot naturligtvis anledning att förutom att intressera sig för förutsättningar och villkor för styrning också ge själva begreppet sin tribut. I verkets uppdrag att utvärdera och utveckla skolan ligger att styra mot de politiskt formulerade målen. Att finna vägar för hur detta skall ske, beskriver verkets övergripande uppgift.

På samma sätt ligger det i Skolverkets uppdrag att legitimera skolan och de politiska ambitioner som läroplanerna kodifierar. Att göra dessa trovärdiga och förankra dem har också en innebörd av styrning, vilket gör styrning till en stor angelägenhet för Skolverket.

Vad skall vi mena med styrning?

I en skrift från maktutredningen skriver Olof Petersson att styrning är ”Systemets förmåga att överföra mål till omgivning och andra system.”¹⁹⁵ Detta är en statsvetenskaplig bestämning. I underlaget för beslutet om den nuvarande styrningen av skolan sägs: ”Innebörden i begreppet styrning anges ofta helt enkelt vara strävan att påverka någons handlande i en bestämd riktning, till exempel en beslutsfattarens medvetna försök att påverka tillämpningen och genomförandet av sina beslut.”¹⁹⁶ Att överföra intentioner och att påverka för att förverkliga beslut är båda uttryck för vanliga definitioner av styrning.



I ett annat perspektiv är båda bestämningarna dessutom uttryck för styrning som makt; systemet skall överföra sina mål och beslut skall tillämpas och genomföras. Makt är då en relation: genom sin position kan (politiska) beslutsfattare påverka andras handlingsutrymme och vidga eller minska handlingsutrymmets omfattning.

Styrning som maktutövning kan synas trivial men innebörden blir något mindre trivial om makten förbinds med kontroll och med att den verksamhet som skall styras är omgiven av restriktioner, t.ex. i form av skollag och läroplansmål. Kontroll förekommer, och skall förekomma, såväl centralt som lokalt på kommunnivå och i skolor och arbetsenheter. Detta brukar något oegentligt betecknas resultatstyrning men skall snarare ses som uppföljning av i vilken grad mål nåts eller på vilket sätt t.ex. en skola arbetar i linje med läroplanens värden och mål.

Men styrning är också en fråga om legitimiteten i intentioner och beslut. Olof Petersson diskuterar styrning som ett mått på demokratins effektivitet och skriver:

”Förutsatt att medborgarnas krav införts i systemet på ett rättvisande sätt blir styrförmågan ett mått på hur väl folkviljan transformerats till politiska åtgärder”.¹⁹⁷

Även om dessa krav uppfyllts kvarstår i ett pluralistiskt samhälle frågan om beslutens legitimitet: i den mån som medborgarna uppfattar besluten som rättvisa blir detta ett mått på styrningens legitimitet. Måttet på legitimiteten kommer att variera med den grad i vilken beslut om politiska åtgärder tillgodoser olika gruppers intressen.

Som framgår av både Blidbergs inledande och Nyströms kapitel är skälen till den omstrukturering som skett av styrningen av den offentliga sektorn, inklusive skolan, många och svårångade. Inte desto mindre har frågor om styrsystemets legitimitet varit bland de viktigaste. Den svenska modellen för styrning av offentlig verksamhet har utsatts för stark kritik för centralism och stelbenthet. Dess legitimitet var ifrågasatt. Det var uppenbarligen nödvändigt att göra något slag av förändring.¹⁹⁸

Den retoriska staten som dagens styrningsmetafor

Rubriken på en artikel av Ingegerd Municio, ”Den retoriska staten”,¹⁹⁹ utgör en metafor som på ett övertygande sätt beskriver de förvaltningspolitiska förändringarna och deras konsekvenser i ett styrperspektiv. Innebörden är att de politiskt formulerade målen (och deras värdegrund) inte längre kan realiseras genom byråkratiska beslut och åtgärder i en modell uppifrån och ner utan att målen och

deras innebörder förs ut i olika verksamheter och får mening genom det samtal som mål och värden kan leda till. Jag citerar:

Det gäller att förmedla en filosofi, ofta också en professionell ideologi, nedåt i organisationen och utåt till dess omgivning. Detta skall ge en kontext inom vilken verksamheten kan förstås och framstå som rationell, nyttig och t.o.m. självklar. Inom denna förståelsekontext formuleras organisationens historia, där legitimeras dess nuvarande existens och gestaltas visionerna om dess framtid.²⁰⁰

Det finns inte anledning att försöka hitta andra ord för vad Municio utvecklar i sin text. Däremot kan det finnas anledning att ytterligare framhålla att även om hon refererar till den retoriska staten så finner vi samma tecken på områden utanför statens domäner. Inom näringsliv och företag har ”platta organisationer” länge varit ett honnörsord med uttryck bl.a. i förändrad arbetsorganisation i riktning mot lagorganisation. Detta har samma innebörd som den retoriska staten men på ett annat plan. Detsamma gäller begreppet (snarare ordet) ”lärande organisationer”, vars innebörd till stor del är en fråga om retorik, om diskurs, om samtal; den lärande organisationen bygger på och måste skapa förutsättningar för att såväl utveckla retorisk kompetens som att skapa arenor där den kan få sina uttryck. Organisationen kräver diskursiv kompetens, dvs. kompetens att kunna delta i det samtal om organisationen som ökar såväl det gemensamma som det individuella lärandet.

Skolan i den retoriska staten

Municios artikel syftar i sin helhet till att tillämpa retorikmetaforen på skolan. Men den låter sig med fördel användas även i ett något snävare perspektiv på skolans styrning.

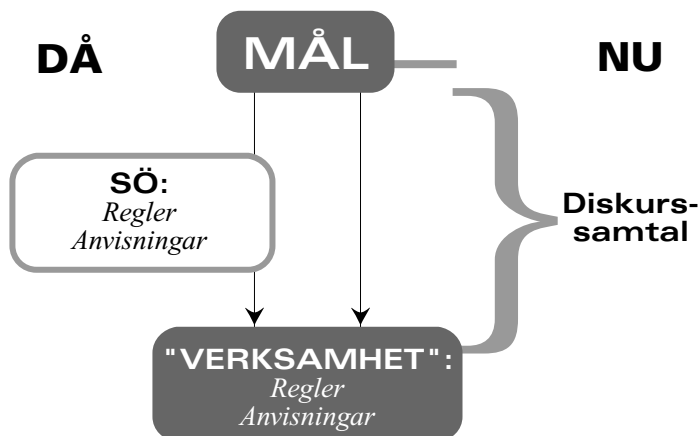
Även i det tidigare styrsystemet var målen (och de värden de kodifierade) överordnade reglerna. I ett förvaltningsperspektiv utgjorde reglerna snarast instrument för styrning mot målen. Om reglerna - som anvisningar och direktiv - följdes skulle målen nås. Det fanns (i varje fall föreställningar om) en ”direkt raka-rörs-relation” mellan mål och verksamhet i skolan. Med andra ord var det fråga om den styrkedja (eller maskinmodell) som det talas om i kapitel 1. Utvärdering utgjorde snarast uppföljning av att reglerna följdes och innebar främst att ta reda på om ”verksamheten gjorde rätt saker”. Om så skedde skulle rimligen avsedda resultat nås.



Detta betyder att målstyrning var det grundläggande styrbegreppet även tidigare. Målens ställning är med andra ord i princip densamma idag som tidigare även om den i retoriken är mera central. Men de uttolkningar och handlingsdirektiv som tidigare uttrycktes genom centralt givna regler, är en uppgift för verksamheten och dess företrädare att själva ansvara för. Att växla målen till verksamhet i klassrum eller till förutsättningar för verksamheten blir en alla verksamhetsansvarigas uppgift och inte bara en uppgift för ett mindre antal centralt placerade experter inom dåvarande Skolöverstyrelsen eller inom det ansvariga departementet.

För verksamhetens företrädare innebär detta nya uppgifter som i många fall kräver nya kunskaper och kompetenser och som i varje fall ställer andra krav - och ger andra möjligheter - än det tidigare systemet. Det behövs begrepp och det behövs språk. Bland annat krävs också på olika nivåer i utbildningssystemet (såväl centralt som lokalt) den ”kunskap som handlar om formulering” för att kunna utveckla t.ex. de kommunala skolplaner och skolrelaterade arbetsplaner som förutsätts. Om man till detta lägger arbetsenhetens arbetsplaner, så avtecknar sig den bild som uttrycker de gemensamma, kollektiva uppgifterna och som framhåller hur den diskursiva kompetensen blir nödvändig, den kompetens som behövs för att kunna tala om skolan med andra. Lindensjö och Lundgren gjorde en åtskillnad mellan formuleringsarenan och realiseringsarenan där den förra motsvarade vad centrala instanser som departement och dåvarande Skolöverstyrelsen gjorde för att t.ex. formulera mål och utarbeta anvisningar för att realisera dessa.²⁰¹ Realiseringsarenan var verksamheten i förvaltningar och klassrum där läroplanerna omsattes i konkret verklighet. I dag gäller inte denna skillnad på alls samma sätt; formuleringsarenan och realiseringsarenan är på ett annat sätt gemensamma för utbildnings- och skolsystemets olika nivåer. Skolpolitiker och kommunala tjänstemän, skolchefer, skolläda-re och lärare ställs inför uppgifter som inte bara är nya utan som på olika sätt går över gamla kompetensgränser och som kräver samverkan.

I en figur kan den gamla och nya situationen beskrivas:



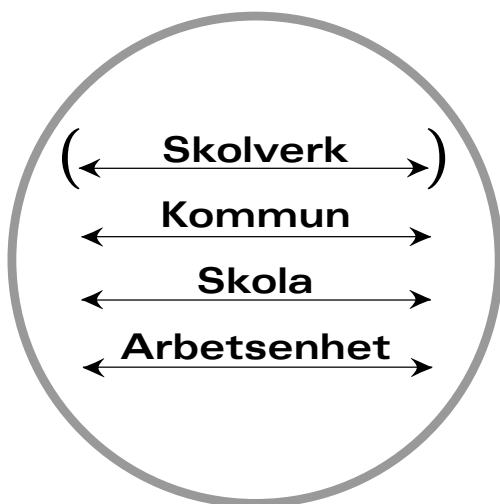
Detta är ingen enkel modell för styrning. Den är krävande på samma sätt som demokrati som dialog alltid är krävande. För att delta, för att göra sin stämma hörd och bidra till samtalet behövs både engagemang och kompetens. Svårigheterna kan bli betydande och kostnaderna avsevärda, men utbytet är delaktighet och meningsfullhet.

Att uppmuntra till samtalet

Den gemensamma uttolkningen av målen, diskursen, är inte vilket samtal som helst. Det är inte ett samtal som håller sig enbart i abstraktionens rymder utan förankring i olika intressenters skolverklighet. Samtalet skall föras på sådant sätt att det relaterar till praktik och blir inriktat mot handling. Deltagarna måste, var och en på sitt sätt, kunna märka att det berör den egna verkligheten. Samtalet behöver stimuleras men på olika sätt och med olika innehåll beroende på om det förs mellan eller inom grupper av politiker och tjänstemän, på skolor eller i arbetsenheter. Det är ett samtal för att åstadkomma en handlingsinriktad uttolkning av skolans mål men det är på samma gång ett samtal som förs inom läroplanens ram. Uttolkningens möjligheter har sin gränser. Ett sätt att beskriva situationen är följande:

LÄROPLANEN

som ram



"VERKSAMHET":

*Regler
Anvisningar*

Samtalet på den kommunala politiska nivån kan behöva initieras och stimuleras på sitt sätt och med frågor som ligger inom denna nivåns ansvarsområde. Dessa frågor är inte de som står i centrum för den pedagogiska praktiken och den enskilda skolans intressen är inte heller alltid arbetsenhetens. Detta ställer till problem desto mera som det samtidigt finns, och bör finnas, en intressegemenskap mellan de olika ansvarsnivåerna.

En slutsats som kan dras av detta sätt att formulera styrningsfrågan och samtalets svårigheter är att det som samtalet handlar om bör hämtas så långt det är möjligt i den egna praktiken vare sig denna är beslutsfattande eller undervisning. Ett instrument att åstadkomma detta är utvärdering men denna skall då helst vara den egna utvärderingen, dvs. den som t.ex. arbetslaget eller skolan själv gör av sin verksamhet. Sådan utvärdering har den önskade relationen mellan praktiken och det man vill uppnå och därmed till målen. Mera problematisk blir Skolverkets uppdrag som utvärderingsansvarig på nationell nivå och kommunens på den lokala. Hur skall resultaten föras tillbaka till beslutsfattare och till verksamheten på ett sådant sätt att de uppfattas som relevanta och leder till fortsatt

samtal? Ett sätt för en central instans som Skolverket - men också för kommunal utvärdering av en skolplan - är att medvetet låta utvärderingen avslutas med de ytterligare frågor den föranleder och inte i ett antal slutsatser som ger sken av att lösningen är nådd.²⁰²

Under rubriken att uppmuntra samtalet går det inte att undvika att framhålla skolledarens roll för att samtalet på skolnivå förs och för att det ges bränsle. Skolledarens betydelse för att bära och konkretisera en vision och att i handling visa både visionens och samtalets betydelse är utomordentligt stor. Detta är det pedagogiska ledarskapets kärna. Men skolledaren (tillsammans med sin skola) har en uppgift också i att genom goda argument för sina ställningstaganden påverka samtalet både bland kommunala politiker och tjänstemän. Ansvar för att skolan når sina mål är gemensamt och samtalet blir bättre och meningsfullare om stimulansen kommer från båda håll. Detsamma gäller naturligtvis också för den centrala nivån. Det är detta som är den retoriska statens och demokratins kärna.

Vilka är förutsättningarna för styrning av skolan?

Svaret på frågan står mindre för någon absolut lösning än för ett försök att belysa den nuvarande styrningsmodellen med hjälp av vad som framgår i tidigare kapitel. Det vore förmätet att försöka återge vad dessa säger i alla aspekter. Det får i stället bli ett antal nedslag till belysning av frågan med särskild hänsyn till styrning av skolor och arbetsenheter.

Utgångspunkten är således att avregleringen av skolan lett till en styrform som kan kallas diskursiv och som sätter samtalet om skolan, dess mål och praktik i centrum. Ett underliggande villkor är att staten, genom skollag och läroplaner, ska styra verksamheten. Statens styrning är legitim. Det är också uppenbart att diskursen, samtalet, som styrform inte är utan svårigheter. Den ställer krav men svarar samtidigt mot de krav på (och erbjudanden om) deltagande och ansvar som ställs på skilda håll i samhället och som också gäller för skolan, för lärare, skolledare och olika slag av andra beslutsfattare.

Som jag konstaterade redan inledningsvis är det ett genomgående drag i framför allt de artiklar som redovisar empiriska studier att de mindre talar om styrning än om förutsättningarna för styrning. Detta är emellertid ett påstående som behöver modifieras eftersom dess utgångspunkt så definitivt ligger i (en ”rakarörs-”) modell som betonar styrningen av skolan. Berg har pekat på att vårt sätt att tala om styrning av skolan behöver kompletteras med uppmärksamhet på att



styrning också sker i skolan.²⁰³ I sin artikel betecknar NyteLL detta som formell styrning i motsats till informell styrning. In summa betyder detta att de styr-sig-naler som utgår från centrala källor möter lokala krafter och styrsig-naler som kan vara i linje med eller gå på tvärs mot vad som avses. Detta är uttrycket för graden av legitimitet och för hur den styrning äger rum som förekommer i skolan.

I NyteLLs bidrag är den kultur som kännetecknar en skola ett huvudord. Att varje organisation, t.ex. en skola i funktion, utvecklar sina egna normer och sätt att betrakta och lösa problem, kort sagt sin kultur, är ett känt faktum men får sin särskilda betydelse som förutsättning för styrningen av skolan. Kulturen verkar för eller emot, den går i linje med eller står i motsats till de utbildningspolitiska ambitionerna. Om den, såsom NyteLL illustrerar, har som ett av sina kännetecken en misstro mot ”vad som kommer uppifrån” blir styrning inte lätt oavsett hur den är tänkt att ske. Frågan är också vilka maktpositioner de har som bär upp de dominerande dragen i en skolas kultur: om ”teoretiska” ämnen står mot yrkes-ämnen eller estetiskt-praktiska ämnen, vad betyder det i makttermer? Ahlin m.fl. anknyter till detta i sin diskussion av hur ett naturvetenskapligt kunskapsideal blir stilbildande för den skola hon studerat.

Maktfrågan får sin särskilda belysning i Nyströms studie av hur de skolor hon studerat organiserar sig för att möta elever med behov av särskilt stöd. Hon finner att styrning *av* betyder mindre och såväl interna förhållanden på skolnivå som externa inflytanden utanför den politiska och administrativa apparaten betyder mer. Skolornas strategier för att möta dessa elevers behov varierar med olika prioriteringar mellan behovsgrupper och ämnen, genom val av specialpedagogiska insatser och organisatoriska lösningar, vilka ofta består i att göra mindre undervisningsgrupper eller hålla klasstorlekarna nere. Vad är det som slutligen avgör vilken lösning som en skola väljer? Lokala omständigheter av skilda slag som tillgång till lärare är naturligtvis av betydelse. Men svaret på frågan skall också sökas i det mikropolitiska spel som äger rum i en skola och i ett kollegium och där överväganden och beslut sker från maktpositioner som kan vara avsevärt olika.²⁰⁴

Lundbergs sammanfattning av sin studie av styrning belyser ytterligare det kulturbegrepp som NyteLL talar om men utvecklar det egentligen i två riktningar. För henne framstår inte bara de enskilda skolornas kultur utan också den för skolor (skolan) gemensamma kultur som vilar på en lång historia och tradition. Den är stark och väletablerad, och liksom många kulturer knutna till organisationer med lång historia, har den en institutionell slutenhet som är svår att komma

igenom. Detta betyder inte att skolan inte är öppen för inflytanden från samhället och dess förändring, men nya signaler genom reformer eller på annat sätt tas helst emot på organisationens egna villkor. Samtidigt som detta blir en svårighet i ett styrningsperspektiv innehåller det den tröghet som ger skolan dess institutionella fasthet. Friktion kan vara bra i varje organisation. Men det är naturligtvis inte bra om reformer och nya styrsignaler möts från utgångspunkten att de framför allt inte får förändra arbetsvillkoren om det är just dessas förändring som skall möjliggöra större meningsfullhet såväl för elever som skolans anställda.

Denna kollektiva kultur är också en del av diskursens förutsättningar. Den handlar om vad man kan göra, får göra, skall göra osv. i skolan och vad man kan vänta av elever, lärare, föräldrar, skolledare, politiska beslutsfattare och tjänstemän. I denna mening blir kulturen både grunden för skolans egen självförståelse och för hur det som händer i skolan skall förstås. I ett styrningsperspektiv ger även detta en betydande del av förutsättningarna för samtalet om mål och deras omvandling till handling i skolkorridorer och klassrum, bakom ens egen stängda dörr eller tillsammans med andra i arbetslaget. Flera av bidragen belyser detta. Nytell säger att en av svårigheterna i samtalet och med samtalet ligger i att självförståelsen är personorienterad snarare än sakorienterad. Ahlin mfl. finner att i den skola de har studerat, elevers problem snarare förstås genom egenskaper hos eleverna än med hänvisning till undervisningens förutsättningar, t.ex. till de läroböcker som använts. Detta förefaller vara ett kännetecken hos skolans självförståelse: att den är egenskapsorienterad mera än sammanhangsorienterad, personinriktad snarare än sakinriktad. När egenskapsinriktningen tar sig uttryck också i hur lärare och skolledare uppfattas och eventuellt bedöms ("Lärare är bra eller dåliga"), kan samtalet vara svårt att föra. Om saken, verksamheten som skall vara samtalets kärna, blir en fråga om jag, du, vi, då ligger konflikten nära och samtalet kärvar.

På samma sätt som det är möjligt att tala om en skolans kultur förutom varje enskild skolas kultur, kan vi tala om ett slags individuell kultur som bärs upp av lärare och skolledare. "Kultur" är en oegentlig beteckning eftersom den är både personlig och privat. Det är mera fråga om den pedagogiska grundsyn eller den bas av kunskaper, värderingar och mer eller mindre reflekterade erfarenheter, som bestämmer hur man som lärare (och/eller skolledare och kanske också politiker eller förälder) handlar i undervisning och annan skolverksamhet. Den ger också grunden för lärarens självförståelse och identitet som lärare och är därmed grunden för lärarens trygghet i sin roll som lärare. Det är med denna grundsyn, som naturligtvis innehåller element av skolkulturen, som läraren som individ



möter reformer, nya läroplaner, kursplaner, styrsystem, nya betygssystem och samhälleliga förväntningar. Varje strävan att initiera samtalet om skolan och dess ambitioner och mål måste starta från en medvetenhet om existensen av denna grundsyn och dess trygghetsfunktion. Om, eller snarare när, tryggheten rubbas utlöses motreaktioner till självförsvar även när ett samtal som reflektion över det egna sättet att vara i förhållande till vad skolan är till för, skulle kunna leda till förändringar i både innehåll och arbetsformer som vore till personlig fördel för lärarens välbefinnande.

I Lundbergs studie talade lärarna om utrymmet för dem att styra och bestämma vad som hände i klassrummet och om det friutrymme där de kunde agera. Detta utesluter inte samverkan med andra lärare men är troligen främst ett uttryck för den individualism eller ensamvargsattityd som präglat lärararbete.²⁰⁵ ”Några lärare tyckte att frirummet handlade om makt och maktutövning och liknade sig vid kungar som härskade i klassrummen.”, säger Lundberg. De slog vakt om detta frirum som ett fält där de fick uttrycka sig och sin pedagogiska grundsyn. Men frirummet hade också en baksida som lärarna beskrev som ett stort tomrum. Detta uppstod om undervisningen inte fungerade och var också en följd av att inte få bekräftelse på sig själv som lärare. Det finns skäl att förmoda att en känsla av tomrum också riskerar att uppstå i reformperioder som en följd av inte bara reformernas innehåll i och för sig utan för att de i någon slags mening också kan uppfattas som ett ifrågasättande av det man som lärare gjort tidigare. Inte heller en sådan situation gör samtalet helt lätt, även om det som social och stödjande funktion skulle kunna främja och stärka en identitet som inte i allt behöver vara ny men genomtänkt tillsammans med andra.

De föregående bidragen till antologin ger förvisso en bild av förutsättningarna för styrning av skolan genom mål formulerade på central nivå och med lokalt ansvar för genomförandet. Som sagts tidigare så är den nya styrmodellen inte utan svårigheter. Även dessa framgår av de olika bidragen. Men har min bild av förutsättningarna i allt för hög grad lyft fram svårigheterna? Det är inte svårigheterna som står i fokus utan just förutsättningarna för styrning eller förutsättningarna för mötet mellan reformintentioner, mål, strävan efter att utveckla skolan och skolan som den är och verkar idag. Om vi undviker att problematisera styrsystemet och därmed undanhåller oss möjligheten att reflektera över det sammanhang i vilken styrningen skall ske, minskar vi också möjligheterna att realisera ett styrsystem som gagnar såväl skolans syften som deras intressen som bär upp skolan. Problematisering innebär inte att ifrågasätta systemet och dess ambi-

tioner men kan möjligen göra tydligt att en genomgripande förändring av ett system för styrning av skolan tar tid att genomföra.

Skolkultur och pedagogisk grundsyn är inte heller enbart hinder för omtänkande eller nytänkande. De ger också utgångspunkter för reflektion över den egna praktiken och dess innebörder och med sin förankring i människosyn och samhällsyn, kunskapssyn och syn på skolans uppgifter, utgångspunkter för att man ska kunna se skolan i sitt sociala och kulturella sammanhang. Det är själva utgångspunkten för uttolkningen av målen.

Vem deltar i samtalet?

Den föregående texten har haft sitt fokus på lärarna och i någon mån skolledarna som deltagare i samtalet. Men svaret på frågan om vilka som deltar i samtalet måste, som också framgått i texterna, innefatta även föräldrar, elever, politiker och tjänstemän. Detta är närmast en självklarhet. De kommunala skolpolitikerna har fått vidgade och nya uppgifter. Tjänstemännen på kommunal nivå ställs inför nya krav och förväntningar. Även föräldrar som omedelbara intressenter i vad skolan har för sig ges nya möjligheter, (bland annat genom förestående förändringar). För alla dessa gäller att kunna och vilja delta i samtalet, utöva ett tryck från sitt håll och göra diskursen meningsfull. Däri ligger också att söka och genom t.ex. utvärdering skaffa underlag för samtalet.

Utan att förringa betydelsen av någons deltagande i samtalet eller någons ansvar för att samtalet kommer i gång och upprätthålls finns det skäl att åter framhålla skolledarnas centrala roll för att främja styrning som diskurs. Det positiva och för uppgiften intressanta är att det förändrade styrsystemet i den "retoriska staten" i så hög grad fixerar innebörden av det pedagogiska ledarskapet. Den administrativa funktionen kvarstår naturligtvis och den psyko-sociala både accentueras och artikuleras men främst ges nya utrymmen för att skapa arenor för och ta initiativ till samtal, ge samtalet bränsle och gå in i ett erfarenhetsutbyte som är inriktat mot handling.²⁰⁶

Samtalet som styrning - styrning som samtal



Utgångspunkten för dessa avslutande synpunkter med anledning av bidragen till antologin har varit Municios metafor ”den retoriska staten”. Den framhåller hur diskursen eller samtalet (eller dialogen mellan likar) kommer att karakterisera samhället på olika områden. Så också på det förvaltningspolitiska område som styrning av skolan utgör. Av texterna har framgått hur samtalet kan te sig - liksom samtalets möjligheter.

Samtalet - i en skola, i en arbetsenhet, i en utbildningsnämnd - kommer att spegla skilda uppfattningar om uttolkningar av mål och deras praktiska konsekvenser; några kommer att mena så, andra så, några finner målen meningsfulla, andra inte. Detta är samtalets poäng: att skilda uppfattningar möts men där mötet sker med argument och inte med tyckanden eller emotionella tillrop.

- 194 Jfr Blidberg och Nyström, se också Hylén, J. Samtal eller manipulation i Pedagogiska Magasinet, nr 3, 1996, s.72 - 74.
- 195 Pettersson, Olof. Makt i det öppna samhället. Stockholm, 1989, s. 35.
- 196 Du Rietz, L., Lundgren, U.P. och Wennås, O. Ansvarsfördelning och styrning på skolområdet. DsU 1987. s. 22.
- 197 Se not 196.
- 198 Jfr åter Hylén, J. se not 195.
- 199 Municio, I. Den retoriska staten. Organisatorisk turbulens och diskursiv makt i Häftet för Kritiska Studier 1996:4.
- 200 Ibid. s. 6.
- 201 Lindensjö, B. och Lundgren, U.P. Politisk styrning och utbildningsreformer. Stockholm. Liber, 1986.
- 202 Pettersson, S. och Wallin, E. Utvärderingsmakt i Rombach, B. och Sahlin-Andersson, K. Från sanningssökande till styrmedel. Stockholm. Nerenius& Santérus förlag, 1995.
- 203 Berg, G. Skolkultur, lärare och skolledare. Slutrapport från en sexårig forskartjänst med inriktning på ”skolledningsfunktionen”. Pedagogisk forskning i Uppsala 118. Pedagogiska institutionen, Uppsala universitet.
- 204 Ball, S. The micropolitics of the school: Toward a theory of School organisation. Methuen. London, 1987. Ljunggren, C. Skolledning och mikropolitisk handling. En teoridiskussion om gymnasieskolans styrning och ledning. Pedagogisk forskning i Uppsala, 103. Pedagogiska institutionen. Uppsala universitet, 1991.
- 205 Jfr Lortie, D. School Teacher. A Sociological Study. The University of Chicago Press. Chicago and London, 1975.
- 206 Pettersson, S. och Wallin, E. Utvärdering och utveckling i Öquist, O. (red). Analyser och utvärderingar 1994-95. Resultat - kommentarer - perspektiv. Stockholm. Skolverket, 1995.

Referenser

- Abrahamsson, B.** *Organisationsteori*. Lund. Studentlitteratur, 1989.
- Alexandersson, M.** *Reflekterande utvärdering - Kunskapssökande på lärares villkor*, i Madsén, T. (red.) *Om lärares lärande*. Lund. Studentlitteratur, 1994.
- Alvesson, M.** *Ledning av kunskapsföretag*. Stockholm. Norstedts, 1991.
- Alvesson, M.** *Kommunikation, makt och organisation*. Stockholm. Norstedts, 1989.
- Alvesson, M. & Sköldberg, K.** *Tolkning och reflektion*. Vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod. Lund. Studentlitteratur, 1994.
- Andersson, L.** *Norrköpings elevvård och Vägar fram till att möta den växandes behov*. Rapport nr: 1: 1995. Norrköpings kommun. 1995.
- Arfwedson, G.** *Nyare forskning om lärare*. Presentation och kritisk analys av huvudlinjerna i de senaste decenniernas engelskspråkiga lärarforskning. Didactica 3. Stockholm. HLS-förlag, 1994.
- Ball, S.** *The Micro-politics of the School: Toward a theory of School organization*. London. Methuen, 1987.
- Berg, G.** *Bildning, skolledning och skolorganisation*. Pedagogiska institutionen. Uppsala universitet, 1993.
- Berg, G.** *Skolkultur, lärare och skolledare. Slutrapport från en sexårig forskartjänst med inriktning på "skolledningsfunktionen"*. Pedagogisk forskning i Uppsala, 118. Pedagogiska institutionen. Uppsala universitet, 1994.
- Berg, G.** *Styrning och ledning - en översikt över pågående forskning*. I Nytell, U. (red.) *Skolkultur och aktörsberedskap. En lägesrapport från SLAV 2-projektet*. Nr 205, Pedagogiska institutionen. Uppsala, 1996.
- Berg, G.** *Skolkultur - nyckeln till skolans utveckling*. Göteborg. Förlagshuset Gothia, 1995.
- Beronius, M.** *Den disciplinära maktens organisering. Om makt och arbetsorganisation*. Lund. Studentlitteratur, 1986.
- Björkegren, D.** *Hur organisationer lär*. Lund. Studentlitteratur, 1989.
- Blatchford, P. & Mortimore, P.** *The Issues of Class Size for Young Children in Schools, what can we learn from research?* Oxford Review of Education, Vol.20, no.4, 1994.

Czarniawska-Joerges, B. *Att handla med ord. Om organisatoriskt prat, organisatorisk styrning och företagsledningskonsultering.* Stockholm. Carlssons, 1986.

Colnerud, G. & Granström, K. *Respekt för lärare. Om lärares professionella verktyg - yrkesspråk och yrkesetik.* Stockholm. HLS-förlag, 1993.

Dale, L. E. *Pedagogisk profesjonalitet. Om pedagogikkens identitet og anvendelse.* Aurskog. Gyldendal Norsk forlag, 1989.

Deal, T. E. & Kennedy, A. A. *Corporate Cultures.* Addison-Wesley. Reading, M.A., 1982.

Dunette, T. (Ed.) *Handbook of Industrial and Organizational Psychology.* Chicago. Rand Mc Nally, 1976.

Duignan, P.A. & Macpherson, R.J.S. (Ed.). *Educative Leadership.* London. Falmer Press, 1992.

du **Rietz, L., Lundgren, U.P. och Wennås, O.** *Ansvarsfördelning och styrning på skolområdet.* Utbildningsdepartementet. DsU 1987:1. Liber.

Eneroth, B. *Behovsanalys i socialt arbete.* Lund. Natur och Kultur, 1988.

Engen, T. *Kommunala problem och lösningar i ett förvaltningsperspektiv* i Lundqvist & Pierre (red.) 1995.

Englund, T. *Önskas professionella lärare? Nja, helst didaktiskt kompetenta.* I Didaktisk Tidskrift nr 2 - 3 1992. Stockholm. HLS förlag, 1994.

Eriksson, G. *S lägger beslag på kända uddatänkare* i Dagens Nyheter 1995-07-16.

Freckner & Paulson. *Begrepp inom ekonomistyrning - en översikt.* Lund. Studentlitteratur, 1983.

Gustavsson, K. *Vad är idrottandets mening? En kunskapssociologisk granskning av idrottens utveckling och läromedel samt en organisationsdidaktisk kompetensanalys.* Uppsala. Almqvist & Wiksell International, 1994.

Göransson, A. *Feminismens teoretiska positioner: Några huvuddrag i utvecklingen inom Sverige,* föredrag vid Forum för Kvinnliga Forskare och Kvinnoforskning, 1995-06-06.

Haldén, E. *Konsten att lägga ned en myndighet: från SÖ till Skolverket,* Statsvetenskapliga Institutionen, Stockholms Universitet, 1992.

Hellsten, J-O. & Sahlström, F. *Bilden av skolan i den nationella utvärderingen - en kort beskrivning och några kommentarer.* I Praxis nr 1 1995. Uppsala, 1995.

Hjern, B och Löfquist S. *Samråd och ekonomisk decentralisering. Förstärkningsresursens fördelning. Resultat av en enkätundersökning.* Forskningsrapport, Umeå universitet, 1987.

Johansson, A. *Att styra med och mot mål och resultat. Förändrad styrning av offentlig verksamhet.* Novemus, Högskolan i Örebro, 1995.

Kets de Vries, M.F. & Dröge, D. *Personality Culture and Organization.* Academy of Management Review, 11, 1986.

Lindblad, S. *Mikropolitiska strategier och styrning av skolans verksamhet.*

Berg, G & Englund, T & Lindblad S: *Kunskap, organisation, demokrati.* Lund. Studentlitteratur, 1995.

Lindensjö, B. och Lundgren, U.P. *Politisk styrning och utbildningsreformer.* Stockholm. Liber, 1986.

Ljunggren, C. *Skolledning och mikropolitisk handling. En teordiskussion om gymnasieskolans styrning och ledning.* Pedagogisk forskning i Uppsala, 103. Pedagogiska institutionen. Uppsala Universitet, 1991.

Lortie, D. *School Teacher. A Sociological Study.* The University of Chicago Press. Chicago and London, 1975.

Lundqvist, L.J. och Pierre, J. (red.) *Kommunal förvaltningspolitik.* Lund. Studentlitteratur, 1995.

Löfquist, S. *Resursfördelning efter behov - politik i skolan.* Licentiatavhandling, statsvetenskapliga institutionen. Umeå universitet, 1988.

Löfquist, S. *Den bångstyriga verkligheten.* Arbetsmaterial - kommande doktorsavhandling. Umeå universitet, 1996.

Maccoby, M. *The Gamesman, the New Corporate Leaders.* New York. Simon & Schuster, 1976.

Madsén, T. *Skolutveckling och lärares kompetensutveckling i ett helhetsperspektiv,* i Madsén, T. (red.) *Om lärares lärande.* Lund. Studentlitteratur, 1994.

Martin. J.A. *Stories and Scripts in Organizational Settings.* Research Report No. 543. Stanford School of Business.

- Molander, B.** *Kunskap i handling*. Göteborg. Daidalos, 1993.
- Montin, S.** *Kommunala organisationsförändringar* i Lundqvist & Pierre (red.) 1995.
- Municio, I.** *Från lag till bruk. Hemspråksreformens genomförande*. A.A. Stockholm, 1987.
- Municio, I.** *Seminarium om tankemodeller i förändringsarbete i "MOA"-projektet*, Skolverket 1995-10-20.
- Municio, I.** *Genomförande. Vem tolkar beslut och vem ser till att reformer blir mer än ord*. Stockholm. Skolverket, 1995.
- Municio, I.** *Den retoriska staten. Organisatorisk turbulens och diskursiv makt*. Häftnen för kritiska studier, 1996:4.
- Nestor, B.** *Skolledaren och det pedagogiska ledarskapet*. Berg, G & Englund, T & Lindblad S: *Kunskap, organisation, demokrati*. Lund. Studentlitteratur, 1995.
- Norlin, M.** "Det är bara du kvar..." Margareta Norlin om kvinnodebattörernas flykt - och om en alldeles nödvändig debatt i Aftonbladet 1995-08-09.
- Nytell, U** (red). *Skolkultur och aktörsberedskap*. En lägesrapport från SLAV 2-projektet. Nr 205, Pedagogiska institutionen, Uppsala, 1996.
- Odin, B och Åhs, K.** *Den dolda styrningen*. Lund. Studentlitteratur, 1985.
- Petersson, O.** *Makt i det öppna samhället*. Stockholm. Carlssons, 1989.
- Payne, R. & Pugh, D.S.** *Organization structure and climate*. I Dunette (Ed.), 1976.
- Persson, B.** *Specialpedagogiskt arbete i skolan. En studie av förutsättningar, genomförande och verksamhetsinriktning*. Institutionen för specialpedagogik. Göteborgs universitet, 1995.
- Peters, T.J. & Waterman, R.H.** *In Search of Excellence*. Harper & Row, 1982.
- Petersson, O. och Söderlind, D.** *Förvaltningspolitik*. Stockholm. CE Fritzes AB, 1992.
- Pettersson, S. & Wallin, E.** Utvärdering och utveckling, i Öqvist, O. (red.): *Analys och utvärderingar* 1994 - 95. Resultat - kommentarer - perspektiv. Stockholm. Skolverket, 1995.

Pettersson, S. och Wallin, E. *Utvärderingsmakt*, i Rombach, B. och Sahlin-Andersson, K. *Från sanningssökande till styrmedel*. Stockholm. Nerenius & Santérus, 1995.

Ray, C.A. *Corporate Culture: the last frontier of control?* Journal of Management Studies, 23, 1986.

Rothstein, B. *Demokrati som dialog*, Demokratirådets rapport 1995. Stockholm. SNS förlag, 1995.

Sandström, B. och Ekholm, M. *Stabilitet och förändring i skolan*, Skolöverstyrelsen och Liber utbildningsförlag, 1984.

Sannerstedt, A. *Politikernas eller lärarnas fel?* Stenelo (red), *Makten över den decentraliserade skolan*. Lund. Studentlitteratur, 1988.

Selznick, Philip *TVA and the Grass Roots. A Study in the Sociology of Formal Organization*, Berkeley and Los Angeles. University of California Press, 1949.

Skolverket, "Men jag bestämmer i alla fall i klassrummet....", 1997.

Skolverket, *Verksledningen Förändringar i Skolverkets fältorganisation*, PM 1994-01-20.

Staberg, E-M. *Olika världar, skilda värderingar. Hur flickor och pojkar möter högstadiets fysik, kemi och teknik*. A.A. Umeå, 1992.

Sundgren, G. *Demokratins skola - Om elevers tolkningsföreträdare och rätt till en egen kunskapsprocess*. Stockholm. Lärarhögskolan, 1995.

Söderlind, D. och Petersson, O. *Svensk förvaltningspolitik*. Diskurs. Uppsala, 1986.

Söderström, M. *Skolverkets fältorganisation i framtiden. Rapport från ett utredningsuppdrag om fältorganisationens ledning, regionala indelning och kompetensbehov*. Institutet för personal- och företagsutveckling i Uppsala AB, 1993.

Tollgerdt-Andersson, I. *Ledarskapsteorier, företagsklimat och bedömningsmetoder*. Akademisk avhandling. Stockholm. Handelshögskolan, 1989.

Torstendahl, R. *Staten, samhället och den organiserade kapitalismen* i Historisk Tidskrift 1986:1.

Ullenhag, J. "Tag lärdom av fallet S...!" i SACO-Tidningen, nr. 3, 1991.

Wallin, E. *Om målstyrningens bekymmer.* I Forskning om utbildning, nr. 3 1988. Liber, 1988.

Ödman P-J. *Tolkning, förståelse, vetande.* Hermeneutik i teori och praktik. Halmstad. AWE/Gebers, 1979.

Österberg, D. *Sociologins nyckelbegrepp och deras ursprung.* Göteborg. Korpen, 1978.

Östman, L. *Socialisation och mening: NO-utbildning som politiskt och miljö-moraliskt problem.* Uppsala Universitet, 1995.

Offentligt tryck

Ds 1995:60 *Staten och skolan - Styrning och stöd. Om Skolverket, Statens Institut för handikappfrågor i skolan och Utbildningsdepartementet*, Stockholm. Utbildningsdepartementet.

DsU 1987:1, *Ansvarsfördelning och styrning på skolområdet.* Stockholm. Liber. *Läroplan för grundskolan (Lgr 80).* Stockholm. Liber, 1980.

Prop. 1975/76:39, *Skolans inre arbete.*

Prop. 1988/89:4, *Skolans utveckling och styrning.*

SOU 1961:30, *Grundskolan. 1957 års skolberedning.* Ecklesiastikdepartementet Stockholm.

SOU 1992:94: *Skola för bildning.* Betänkande av läroplanskommittén. Stockholm. Allmänna förlaget.

