

A photograph of two people rappelling down a dark, craggy rock face. The person at the top is wearing a red jacket and dark pants, while the person at the bottom is wearing a yellow jacket and blue pants. They are both holding ropes and appear to be descending. The background is a clear blue sky with some light clouds.

Hur styr vi mot en bra skola?

*Om skola
och kommun
i samverkan*

Skolverket

Hur styr vi mot en bra skola?

Kersti Blidberg - Eva Haldén - Erik Wallin

Skolverket

*Another of its tasks is to consider what constitution is suited to what persons,
because for many the best is perhaps impossible to attain; so the good
lawgiver and the genuine statesman will have to bear in mind both the
'absolutely best' constitution and the 'best in the circumstances'*

Aristoteles

© Skolverket 1999

Form: Ordförrådet AB

Tryck: Alfa-Print, Sundbyberg

Upplaga: 5 000 ex

ISBN: 91-89313-74-7

Beställningsnummer: 99:518

Beställningsadress:

Liber Distribution, Publikationstjänst, 162 89 Stockholm

Telefon: 08-690 95 76. Telefax: 08-690 95 50. E-postadress: skolverket.ldi@liber.se

Sammanfattning

I mål- och resultatstyrningsmodellen för skolan finns en starkt instrumentell rationalitet med flera hierarkiska nivåer. Modellen är skenbart enkel och står i kontrast mot den komplexa process som styrning av skolan i praktiken innebär. I den processen deltar en rad aktörer: politiker, förvaltningstjänstemän, rektorer och lärare, utifrån det kommunala sammanhang som de ingår i och utifrån sina förutsättningar och tolkningar av vad mål- och resultatstyrning innebär. Konsekvensen av detta blir att varje kommuns sätt att styra sin skola blir unik även om det finns vissa likheter mellan kommunerna. En konsekvens blir också en brist på helhetssyn på skolan och skolans uppdrag, som leder till att politiska beslut har svårt att få genomslag i verksamheten. I de kommuner där det finns en gemensam tolkning av skolans uppdrag finner man en tydlighet från politikernas sida då det gäller de politiska intentionerna och en förmåga att kunna förmedla dessa till verksamheten. Frågan är då hur skolans utveckling kan stödjas genom styrprocessen på sådant sätt att styrsystemet främjar sina egna syften, dvs effektivitet och delaktighet. Vår uppfattning är att det bör ske genom en dialog mellan skolans aktörer, där utgångspunkten är en gemensam tolkning av vad mål- och resultatstyrning innebär.

*varje kommuns sätt att
styra sin skola blir unikt*

Inledning

Samordningsprojektet för styrfrågor, *Styrsam*, avslutades våren 1999. Projektet har i flera år arbetat med frågor relaterade till skolans styrning och ledning och har också producerat ett antal rapporter kring detta tema. Med utgångspunkt från empirin i de projekten presenteras här projektets samlade bild av hur mål- och resultatstyrningen fungerar på kommunnivå. Men också hur mål- och resultatstyrningen kan tolkas för att styrprocessen ska främja skolans utveckling.

Syftet med detta dokument är att försöka formulera några konstruktiva aspekter på hur vi skulle kunna styra mot det mål som alla, oavsett politisk hemvist, är eniga om i termer av en bra skola. Ett av problemen med begreppet ”en bra skola” är att så snart som vi börjar att konkretisera vad vi menar med detta, dyker en rad oenigheter upp. Vad vi här emellertid väljer att göra är att konkretisera och därmed problematisera den mindre värdeladdade delen i vår rubrik i termer av begreppet styrning. För att kunna beskriva hur vi skall styra mot en bra, alternativt bättre, skola måste vi därför först ha definierat inte bara vad som *bör* göras utan också under vilka förutsättningar detta eftersträvansvärda faktiskt *kan* uppnås i kombination med *hur* detta kan ske.¹ I vår önskan att försöka formulera oss konstruktivt har vi därför hämtat inspiration från en av de mer ambitiösa teoretiska ansatserna inom samhällsvetenskapen i termer av konstruktiv analys som innefattar både en normativ och en empirisk del,² vilket i sin tur innebär att framställningen är strukturerad utifrån dessa tre delar med avseende på styrning. Detta dock utan att göra anspråk på några mer heltäckande egna analyser.

Några normativa aspekter på begreppet styrning

Med begreppet styrning i det aktuella sammanhanget avses det som traditionellt brukar betecknas som förvaltningsstyrning, dvs den politiska nivåns styrning av den offentliga förvaltningen,³ inom ramen för den klassiska parlamentariska styrningskedjan, i syfte att uppnå det som lika traditionellt brukar betecknas som samhällsstyrning.⁴ Den, inom ramen för ett demokratiskt styrelseskick, oundgängliga kopplingen till den parlamentariska styrkedjan innebär i sin tur att varje föreställning om styrning inrymmer ett implicit antagande om instrumentell rationalitet.⁵ Förvaltningsstyrningen kan sedan delas in i olika styrformer där en dimension handlar om direkt respektive indirekt styrning och en annan om specifik respektive generell. En tredje dimension berör precisionen hos styrningen där ram- eller målstyrning innebär låg precision och detaljstyrning hög.⁶ Med detta synsätt innehåller dagens styrning av skolan inslag av både *direkt* styrning med t ex den nationella läroplanens krav på faktiskt innehåll i undervisningen och *indirekt* i form av bestämda former av lärarutbildning; den är vidare *generell* snarare än *specifik*. Vad gäller den tredje dimensionen, *precision*, kan vi tala om en viss ambivalens med avseende på den aktuella mål- och resultatstyrningen där å ena sidan målstyrning innebär en låg grad, medan det andra ledet, resultatstyrning, kan tänkas leda till en högre grad av precision genom utvärdering och uppföljning av resultaten. Annorlunda uttryckt kan det, genom fokuseringen på det konkreta och mätbara, skapas en ny form av detaljstyrning via resultatuppföljningen.

Denna styrningsmodell vilar, liksom alla andra modeller, på några bestämda normativa antaganden gemensamma för (alla) representativa västdemokratier. Ett representativt demokratiskt system förutsätter en klar

varje föreställning om styrning inrymmer ett implicit antagande om instrumentell rationalitet

genom fokuseringen på det konkreta och mätbara, skapas en ny form av detaljstyrning via resultatuppföljningen

Några normativa aspekter på begreppet styrning

föreställningen om den värdefria förvaltningen, en av vår tids mest seglivade myter

ett styrsystem med en flerdimensionell tolkningsproblematik

åtskillnad mellan politik och förvaltning med avseende på var, av vem och hur legitima beslut fattas. Annorlunda uttryckt så förutsätter det representativa demokratiska systemet, baserat på folkstyrelse, att politiska beslut endast fattas av folkets valda företrädare och att förvaltningen neutralt och ”lydigt” verkställer dessa. Varje annan ordning saknar, i strikt normativt hänseende, demokratisk legitimitet då utgångspunkten för folkstyrelse, utformad som ett representativt system, baseras på två grundläggande antaganden. Det första av dessa är att folket delegerar sin suveräna makt till de valda representanterna för en bestämd utmätt tid och det andra att samma folk kan ställa dessa företrädare till svars för fattade beslut och/eller vidtagna åtgärder och därmed också återta sin makt genom ett ansvarsutkrävande.⁷ Inom ramen för denna normativa grundföreställning finns därför egentligen inget legitimt utrymme för en förvaltning som ägnar sig åt någon form av politiskt beslutsfattande, samtidigt som samtida förvaltningsforskning på bred front har utnämnt föreställningen om den värdefria och neutralt implementerande förvaltningen till en av vår tids mest seglivade myter.⁸

Den för skolan aktuella styrningen inrymmer förutom de ovan nämnda problematikerna ytterligare några helt specifika aspekter. Målstyrningsmodellen för skolan präglas av en starkt instrumentell rationalitet med flera hierarkiska ansvarsnivåer, där den normativa styrningsambitionen är explicit icke-detaljerad.⁹ Målen i den nationella läroplanen, som formuleras av den centrala politiska nivån, skall för det första konkretiseras på kommunal politisk nivå (skolplan) och därefter på lokal förvaltningsnivå (arbetsplan på enskilda skolor) och för det andra utvärderas och följas upp av respektive nivå. Vi får här ett styrsystem med en flerdimensionell tolkningsproblematik mellan å ena sidan central och lokal politisk nivå, och å den andra mellan lokal politisk nivå och förvaltningsnivå i kombination med en lokal professionell nivå. Den strikta uppdelningen på ansvarsnivåer skapar även en benägenhet och incitament för en mer

fragmenterad delsyn och därmed hinder för etablerandet av en bredare helhetssyn hos de inblandade aktörerna.¹⁰ I det följande är det också den kommunala nivån som står i fokus.

Några normativa aspekter på begreppet styrning

Ett dubbelt dilemma

*förvaltningen, framförallt
i moderna välfärdsstater,
sysslar med politik*

Om vi utgår från några av de vanligaste definitionerna av politikbegreppet – *offentlig verksamhet, auktoritativ fördelning av värden eller maktutövning* – står det alldeles klart att det förvaltningen, framförallt i moderna välfärdsstater, sysslar med är politik,¹¹ och att förvaltningen i varierande grad är involverad i snart sagt varje steg i den politiska beslutsprocessen alltifrån initiering och beredning till genomförande och utvärdering.¹² Denna skillnad mellan normativa antaganden och omfattande empiriska resultat gör att förvaltningsforskningens ”kritiska potential” kan lokaliseras till just spänningen mellan hur förvaltningen bör agera och hur den faktiskt agerar,¹³ vilket i sin tur innebär att stora forskningsansträngningar lagts och läggs ner på att formulera olika ”lösningar” för att hantera det ovan beskrivna legitimitetsproblemet eller ”demokratins svarta hål”.¹⁴ Denna spänning utgör emellertid, enligt vår mening, inte bara forskningens ”kritiska potential” utan i allra högsta grad förvaltningens ”kritiska dilemma”. I kombination med målstyrningens föregivet opolitiska karaktär med avseende på just förvaltningsnivåns utförande, har samma förvaltning försatts i ett dubbelt dilemma. Själva utgångspunkten för målstyrning vilar ju på den normativt förankrade föreställningen om en åtskillnad mellan politik och förvaltning, där den politiska nivån formulerar målen, dvs politiken, och förvaltningen genomför denna genom att målen oproblematiskt konkretiseras vid varje genomförandenivå. Att denna normativa åtskillnad, med avseende på vem som i den kommunala praktiken gör vad, inte upprätthålls visas i det empiriska avsnittet. Det betyder i sin tur att ansvaret både för utformandet och genomförandet av politiken och verksamheten sprids på båda sidor om den normativa gränsen, medan medborgarnas möjligheter till ansvarskrävande enbart kan riktas mot den politiska nivån. Insikten om att varje nivå och varje del, oavsett styrsystem, har att hantera ett omöjligt

och i många fall osynliggjort dilemma, kan förhoppningsvis utgöra det första ledet i ett mer konstruktivt tänkande kring hur vi skall kunna styra mot en bra skola.

Ett dubbelt dilemma

Styrning i praktiken

den tänkta modellen för skolans mål- och resultatstyrning är skenbart enkel

Den tänkta modellen för skolans mål- och resultatstyrning är skenbart enkel och står i bjärt kontrast mot den komplexa process, som styrningen av skolan i praktiken innebär.

Modellens rationalistiska och hierarkiska synsätt rimmar illa med den kommunala verkligheten där en rad aktörer agerar utifrån sina intressen och det kommunala sammanhang som de ingår i.¹⁵ De aktörer vi urskiljer är politiker i kommunstyrelse och fullmäktige, som vi valt att kalla allmänpolitiker, och vidare skolpolitiker, förvaltning, skolledare, lärare och en grupp övriga aktörer, som kan beskrivas som brukarna. Den gruppen kan se lite olika ut beroende på i vilket sammanhang den agerar men den inbegriper bl a föräldrar och det lokala näringslivet.

Vad är då det kommunala sammanhanget? Det är de förutsättningar för styrning som finns i varje kommun och som ger en kommun dess identitet och karaktär. Dit hör grundläggande strukturer som kommunens storlek, organisations- och näringslivsstruktur, ekonomi, politiska sammanställning och tradition och historia. Utifrån dessa förutsättningar har det bildats ett specifikt mönster i varje kommun för hur skolan styrs. Det betyder att variationerna i kommunernas styrning är stor, vilket också var ett avsett och förväntat resultat när det nuvarande ansvarssystemet infördes.

Aktörerna är en del i det här kommunala sammanhanget. De agerar naturligtvis utifrån sin roll, som politiker eller förvaltningstjänsteman, men den rollen är i många kommuner formad av hur den historiskt har utvecklats. Den formas också av den individ som upprätthåller funktionen och hans eller hennes föreställningar om vad den rollen innebär. Det gör att vi finner både gemensamma drag mellan aktörernas agerande i de olika kommunerna men också stora skillnader.

ett specifikt mönster i varje kommun för hur skolan styrs

Hur ser då dessa roller ut i sitt lokala skolsammanhang? Om vi börjar med skolpolitikerna så kan de vara men är inte självklart en aktiv aktörsgrupp när en skolfråga initieras och bereds. Det är snarare så att de sällan initierar frågor och är förr reaktiva än aktiva, dvs de agerar först då det finns ett färdigt förslag att ta ställning till och fatta politiskt beslut om. Initiativ i frågor tas främst av förvaltningen men också av enskilda skolledare och lärare samt det lokala eller regionala näringslivet. Däremot styr politikerna skolan på andra sätt. Vår bild är att det främst är genom resurstilldelningen och de övergripande målen för skolan som skolpolitikerna gör sina prioriteringar. Att det förhåller sig så kan bero på att de i vissa frågor saknar den djupa kunskap om skolan som de skulle behöva för att ha den aktiva roll som skolledare och framförallt lärare efterlyser. Frågan är om det är möjligt eller ens önskvärt att fritidspolitiker skaffar sig sådan kunskap. Svaret på den frågan beror på våra föreställningar om vad politisk styrning konkret innebär.

Kommunernas storlek har betydelse för möjligheten för politiker att skaffa sig kunskap om verksamheten. I de mindre kommunerna har politikererna stora möjligheter att skaffa sig information vid sidan om de formella informationsvägarna, vilka ju framförallt går genom förvaltningen. Det blir då lätt för politikerna att gå in och ha synpunkter på detaljer i verksamheten när de har kunskap om enskilda förhållanden. Styrningen i dessa kommuner tenderar också att bli mer personbunden. Samtidigt som politikerna på det viset kompenserar bristen på information med informella kontakter innebär det här tillvägångssättet att de går in och ”stör” systemet, något som varken uppskattas av vissa politiker eller förvaltning. För de politiker som menar att det är på det här sättet de bör styra är den här formen av detaljstyrning naturligtvis legitim. För andra politiker handlar dock styrningen mer om att skapa visioner och formulera mål för verksamheten och inte att lägga sig i enskildheter.

Styrning i praktiken

tydlighet från politikernas sida

Det finns dock kommuner där politikerna styr skolan på ett annat sätt än enbart genom att fördela resurser och ange mål för verksamheten. Nämligen genom att de också anger vissa förutsättningar för hur besluten ska genomföras, exempelvis då det gäller organisationsfrågor och ansvarsförhållanden. Det handlar i hög grad om tydlighet från politikernas sida då det gäller de politiska intentionerna och om förmågan att kunna förmedla dessa och inte minst viktigt att tydliggöra ansvarsförhållandena inom systemet. I de fall där detta har tillämpats får de politiska besluten ett helt annat genomslag än när så inte är fallet.

I vissa kommuner anger kommunstyrelsen både ramar och prioriteringar för skolverksamheten. Här spelar politikerna i kommunstyrelse och fullmäktige en stor roll för de politiska beslut som fattas om skolan. I andra kommuner består allmänpolitikernas roll enbart i att tilldela skolan resurser utan att dessa följs av prioriteringar och riktlinjer.

Det finns också en tendens att kommunstyrelsen fattar beslut i sådana skolfrågor som får stora ekonomiska konsekvenser även om frågan inledningsvis låg på nämndens bord. Motsvarande gäller också frågor som är av principiellt intresse för kommunen i sin helhet.

Förvaltningen – politikernas förlängda arm eller tvärtom

Den politiska dagordningen påverkas starkt av tjänstemännen. Vad som sätts upp på den politiska agendan är i hög grad beroende av förvaltningens initiativ. Det är främst förvaltningen som reagerar på signaler från verksamhet och omvärld. För många förvaltningar är en utgångspunkt för initiativ förändrade statliga regleringar och kommunens ekonomi. Förvaltningen har stort inflytande och möjlighet att påverka både dagordning, beslutens inriktning och utformning samt genomförandet av åtgärderna, det senare på grund av sin centrala funktion i förhållande till verksamheten. Det är förvaltningen som bereder ärenden, där de politiska ramarna är givna, och kommer med förslag till lösningar, vilka sedan läggs fram för politikerna att ta ställning till. Men förvaltningens handlingsutrymme är inte obegränsat. Vad som förs upp på dagordningen handlar också om tid – vissa ärenden måste upp pga tidsfrister. Det handlar också om att bedöma vad som är politiskt möjligt och vad som är moget för politisk behandling.

En av förvaltningens uppgifter blir i flertalet kommuner att skapa goda förutsättningar för kommunikation mellan politiker och tjänstemän. Det kan också innebära att skapa en fungerande styrprocess, att upprätta ett antal funktioner för att en process ska kunna komma igång. Förvaltningen fungerar som länk mellan politiker och tjänstemän, dvs det är bl a förvaltningens roll att tolka och översätta intentionerna och innebörden i politiska beslut till verksamhetsansvariga. Förvaltningen har således en motsvarande roll gentemot politiker och verksamhet som rektor. Kontakten mellan politiker och verksamhetsansvariga är begränsad, vilket innebär att politikerna får sin bild av verksamheten genom förvaltningens tjänstemän. Det är också fallet för verksamheten. Förvaltningens tjäns-

*den politiska dagordningen
påverkas starkt av tjänste-
männen*

Förvaltningen – politikernas förlängda arm eller tvärtom

*förvaltningen fungerar
som ett filter*

*tydlig arbetsfördelning mellan
politiker och förvaltning*

temän förmedlar således ett budskap som de i sin tur tolkat medvetet eller omedvetet utifrån sina egna intressen. Att förvaltningen fungerar som ett filter är många politiker medvetna om och de försöker därför korrigera den bilden genom att vara ute på skolorna och på det sättet bilda sig en egen uppfattning framförallt om verksamhetens ”mjuka frågor” – frågor som verksamheten har svårt att beskriva och som inte fångas i tabeller och diagram.

I de flesta kommuner finns det en mycket tydlig arbetsfördelning mellan politiker och förvaltning. Den är dock i flertalet fall inte resultatet av en diskussion i kommunen om hur man ser på styrningen av verksamheten och därmed på arbetsfördelningen. Hur rollfördelningen ser ut förefaller istället vara historiskt betingad och bero på om förvaltningen kan betraktas som svag och politikerna starka eller tvärtom. Det ena har förmodligen givit det andra. Starka politiker har sannolikt inget behov av en stark förvaltning som driver egna frågor och svaga politiker behöver kompenseras med en stark förvaltning som i princip träder i politikernas ställe. Man kan också se det som en fråga om utrymme, dvs starka politiker lämnar inget utrymme åt förvaltningen att agera, och tvärtom. Vi har också exempel på kommuner där kompetensen hos politikerna är låg, vilket leder till att den politiska arenan fylls av förvaltningen, och kommuner där politiker och förvaltning lever i ett symbiotiskt förhållande och där det är svårt att urskilja rollfördelningen mellan dem överhuvudtaget. Den här bilden är dock inte statisk. Vi ser exempel på kommuner där mönstret håller på att förändras pga att person- och organisationsförändringar ger både förvaltning och politiker anledning till reflexion över hur man ser på sina respektive roller. I flera av de mindre kommunerna har frågan om arbetsfördelning mycket lite att göra med vilken funktion man har. Istället handlar det om praktisk arbetsfördelning relaterad till vars och ens förmåga inom olika områden. Det teoretiska dilemma som skissades inledningsvis är således relevant också i det kommunala sammanhanget

Rektor som förmedlande länk

Rektor har en central roll i den lokala skolpolitiken. Det är rektor som ansvarar för att verksamheten når de uppsatta målen. Det är därmed han/hon som ska tolka de politiska målen och förmedla dem vidare till verksamheten. Precis som för förvaltningen ligger det i rektors uppgift att fungera som förmedlande länk mellan politiker och de verksamma i skolan. Vad detta innebär konkret beror mycket på hur rektor ser på sin egen roll för att leda skolans verksamhet men också på rektors syn på skolans uppdrag. Variationerna är här stora. Vad vi kan konstatera är att vilket genomslag en politisk fråga får i verksamheten och hur den genomförs beror ytterst på rektors prioriteringar och ställningstaganden. Vi ser exempel på helt motsatta ageranden från rektors sida. Å ena sidan rektorer som är med i själva den politiska processen och initierar och driver frågor antingen genom eget initiativ eller på uppdrag av politiker eller förvaltning. Frågan förs här också vidare av rektor in i den egna verksamheten och får genomslag enligt politikernas intentioner. Vi ser å andra sidan också exempel på ett motsatt agerande där rektor är frånvarande från samtliga delar i processen och där detta beteende i lika hög grad påverkar slutresultatet.

Hur rektor uppfattar sitt uppdrag är inte enbart en fråga om en personlig tolkning utan handlar också om politisk tydlighet, dvs om styrning från politikernas sida. I de kommuner där det explicit framgår var ansvaret ligger för att genomföra, följa upp och utvärdera de politiska besluten anser sig rektor ha politikernas stöd och har därmed legitimitet att genomföra dessa. Här är det således en självklarhet för rektor att man som kommunal tjänsteman är skyldig att genomföra kommunala beslut. Där det politiska stödet saknas tycks rektorerna mena att de har stor frihet att utforma verksamheten utifrån en given budget och läro-

*rektorer är med i själva
den politiska processen*

rektor är frånvarande

Rektor som förmedlande länk

friheten att välja att genomföra eller inte genomföra politiska beslut

det pedagogiska ledarskapet något annat än ett allmänt chefskap

planens mål och att den friheten också inbegriper friheten att välja att genomföra eller inte genomföra politiska beslut.

I sin tur ska rektor sedan skaffa sig legitimitet i förhållande till personalen så att den ledning av verksamheten som krävs för att besluten ska kunna genomföras blir möjlig. Skolledarens uppgift innebär därmed ansvar gentemot överordnade och ledning av underordnade och är typisk för alla kategorier av chefer på mellannivå.

Utifrån rektors egna beskrivningar kan arbetsuppgifterna kort sammanfattas i två funktioner – administratör och pedagogisk ledare. Den första funktionen är knuten till rektor som chef och ansvarig för verksamheten medan innebörden av den andra är att rektor ansvarar för att undervisningen utvecklas enligt läroplanens intentioner, dvs enligt de politiska målen. För många rektorer är den administrativa funktionen, som också inbegriper ekonomi, den som tar det mesta – och också tillåts ta det mesta av deras tid. Funktionen blir för dessa liktydig med ett allmänt chefskap, som i sig inte explicit inbegriper ett pedagogiskt ledarskap. För vissa rektorer är emellertid det pedagogiska ledarskapet något annat än ett allmänt chefskap. Framförallt ska det leda till utveckling i den konkreta undervisningssituationen. De rektorer som betonar rektors pedagogiska ledarskap som det centrala för rektor gör det utifrån ett medvetet ställningstagande om innebörden av rollen.

De redskap som rektor menar sig ha för att få till stånd en utveckling på skolan är gemensam elevsyn/gemensamt synsätt och den individuella lönesättningen. Då det gäller det förra, som är relaterat till rektors pedagogiska ledarskap, är det något som finns eller inte finns på skolan. Många rektorer uttrycker här en stor osäkerhet om hur detta skapas. Men det finns också de som menar att deras egen betydelse för att initiera samtal om skolan och om skolans uppdrag är avgörande för att en samsyn ska kunna etableras och vidmakthållas. Det senare är relaterat till rektors chefskap och betraktas som ett effektivt sätt att påverka skolans utveckling.

Rektors funktion som länk mellan politiker och verksamhet innebär inte bara att rektor ska förmedla politiska visioner, intentioner och beslut till verksamheten utan i lika hög grad förmedla verksamhetens uppfattningar och synsätt till politikerna. För att kunna fungera som budbärare mellan ansvarssystemets olika aktörer och i olika riktningar måste det finnas tillfällen till möten och dialog. Dessa tillfällen varierar naturligtvis både till antal, form och innehåll mellan kommunerna. Men tveklöst kan det vara enklare att få till stånd en dialog i de mindre kommunerna där avståndet mellan människorna är mindre. Om det finns tillfällen till möten beror också på skolans organisation. I de kommuner där det finns en samordnande områdesfunktion som ligger mellan politiker och den egentliga verksamheten blir avståndet mellan politiker och verksamhet stort.

Den dialog som, framförallt i budgetsammanhang, trots allt kommer till stånd handlar i hög grad om ekonomi och organisation och är ofta egentligen inte en dialog utan en envägskommunikation. Bristen på dialog uppfattas både av politiker och rektorer som ett problem. För rektorerna pga att de inte får det stöd som de anser sig behöva för att kunna genomföra politiska beslut och för politikerna pga att de inte får den information som de anser sig behöva för att kunna styra verksamheten i önskad riktning. Förväntningarna på den andra parten är stora och leder till kritik mot vad som uppfattas som okunniga och dåligt insatta politiker, respektive rektorer som är oförmögna att rätta sig efter politiska beslut och att klara av sitt uppdrag.

Lärare efterlyser dialog

ytterst faller det på läraren om politiska beslut påverkar undervisningens innehåll och form

bland lärarna finner vi många eldsjälar

Möjligheten för rektor att fungera som pedagogisk ledare är relaterad både till de yttre rambetingelser som kommunen anger, till individuella förutsättningar hos varje rektor men också till förutsättningar på respektive skolenhet. Till de senare förutsättningarna hör inte minst lärarna. Bland politiker, förvaltningstjänstemän, rektorer och lärarna själva är den allmänna uppfattningen att den enskilde läraren har ett stort ansvar för hur undervisningen utformas. Ytterst faller det på läraren om politiska beslut påverkar undervisningens innehåll och form. Vissa lärare tar inte bara det ansvaret utan påtar sig också en roll som initierande och drivande och den som sätter igång processer ofta innan politiska beslut är fattade. Bland lärarna finner vi många ”eldsjälar”. Frågan är vilka förutsättningarna är för lärarna att ta det ansvar som de har enligt ansvarsfördelningen? Bortsett från de individuella förutsättningarna, som precis som beträffande rektor spelar en stor roll och bl a handlar om intresse och engagemang, kan förutsättningarna innebära så vitt skilda ting som materiella resurser, tid, kompetens, tillgång till information och förekomsten av dialog med politiker och/eller rektor samt skolans kultur. Variationerna är här stora mellan kommunerna men väl så stora mellan skolorna i samma kommun.

Skolors olika sätt att arbeta inom en kommun trots samma uppdrag kan förklaras med att lärarna tolkar de kommunala besluten på olika sätt. Lärarna har sällan getts möjlighet till eller själva tagit initiativ till en gemensam tolkning av skolans uppdrag inom olika områden. Frånvaron av en sådan diskussion får till följd att varje skolas specifika förhållanden och förutsättningar som organisatoriska lösningar, arbetsmetoder etc. sätter sin prägel på den praktiska utformningen av beslutet.

Lärarna efterlyser, precis som rektorerna, en levande dialog mellan verksamhet, förvaltning och politiker för att förhållandet mellan dessa aktörer ska fungera. De anser det viktigt att detta växelspel mellan grupperna är uppbyggt kring ett ömsesidigt förtroende och att hur skolan styrs är grundad på relevant information för både beslutsfattare och professionella.

Den brist på dialog som samtliga aktörer uttrycker frustration över handlar naturligtvis till stor del om en rent praktisk svårighet att få till stånd en diskussion om skolans mål och resultat och skolans uppdrag, nämligen brist på tid. Men samtidigt kan vi fundera över vad detta ”brist på tid” är ett uttryck för. Det finns också andra aspekter på bristen på kommunikation som har att göra med svårigheten att förstå den verklighet som politiker/förvaltning respektive rektorer/lärare verkar i. Det kan beskrivas som två olika system, ett politiskt och ett pedagogiskt, som har stora svårigheter att mötas och tala samma språk.

Den grupp av aktörer som beskrivits här ingår i ett tänkt system för skolans styrning. I det systemet har också samtliga aktörer en tilldelad roll. Hur kommunen styr sin skola är i hög grad en politisk fråga. Hur politikerna styr beror mycket på deras personliga syn på politikerrollen, som i hög grad är färgad av kommunens politiska miljö. I ett antal kommuner har samma politiska parti styrt kommunen i många decennier, vilket präglar föreställningen om både politikernas, förvaltningens och verksamhetens olika roller och vad styrning i praktiken innebär. Den nuvarande ansvarsfördelningen, som i detta långa historiska perspektiv har verkat under en mycket kort tid, innebär att många av dessa invanda föreställningar om styrning, som bygger på tradition ställs på ände och saknar relevans. Inte minst påverkar den nya ansvarsfördelningen relationerna mellan kommunstyrelse/fullmäktige och nämnd, där det för nämndens politiker handlar om att bilda sig en uppfattning om hur man vill utveckla den egna kommunens skola utifrån lokala förutsättningar

*svårigheten att förstå den
verklighet som politiker/
förvaltning respektive
rektorer/lärare verkar i*

Lärare efterlyser dialog

skolpolitiker agerar som om det tidigare systemet fortfarande gäller

man styr således inte mot utan med mål

och statens krav och också hur man långsiktigt skapar en struktur för skolans styrning.

I flera kommuner har man inte hunnit dit än utan vi ser att skolpolitiker agerar som om det tidigare styrsystemet fortfarande gäller. Det innebär bl a att man inte insett att målstyrningen kräver en annan uppsättning av ”styrverktyg” än regelstyrningen. Exempelvis saknas en dialog kring mål och resultat utifrån skolans uppdrag. I vissa kommuner kan det bero på att politikerna inte lämnar något förhandlingsutrymme. Man styr således inte *mot* utan *med* mål.

Hur politikerna styr handlar naturligtvis inte enbart om politikernas egna föreställningar om styrning utan också om kunskap. Kunskap om innebörden av målstyrning och vad det kräver av politiker och andra aktörer för att få igång en styrprocess samt inte minst kunskap om vilka möjligheter som ligger i systemet.

Ett kommunalt perspektiv på skolutveckling

”Styrsam”-projektets egna studier beskriver med den föregående sammanfattningen ett styrsystem som inte tjänar sina syften. De främsta principiella anledningarna till detta är dels att det hierarkiska förhållandet mellan stat och kommunal huvudman (genom förekomsten av skollag och läroplan) fortplantas till den kommunala nivån (genom föreställningen om betydelsen av skolplanen). Dels är det också och främst en följd av en fragmentisering av det kommunala ansvaret för skolverksamheten på olika aktörer – politiker, förvaltning, skolledning och övriga skolverksamma – som i allt för liten grad samverkar om utvecklingen av skolan. Framförallt har det etablerats en politisk och en pedagogisk sfär med ömsesidigt bristande kunskaper om innehållet i varandras ansvarsområden även om skolförvaltning (och skolledning) kan tjäna som en länkfunktion mellan dem.

Denna fragmentisering av ansvaret för skolan och dess utveckling är en konsekvens av styrsystemet och blir kontraproduktiv inom en skola vars kännetecken skall vara mål/resultatstyrning och maktspredning genom decentralisering.

Med bakgrund i denna tolkning av ”Styrsam”-projektets empiriska studier, som för övrigt stöds av erfarenheter från många andra håll och sammanhang, skall vi i det följande göra en tolkning av hur skolans utveckling kan främjas genom styrprocessen och föreslå ett principiellt sätt att se på detta i ett kommunalt perspektiv.

Vi vill framhålla att framställningen utgör vår tolkning och att vi i vårt resonemang är medvetet normativa, dvs vi beskriver hur vi menar att styrning bör tolkas och uppfattas för att det skall främja skolans utveckling mot dess mål.

en fragmentisering av det kommunala ansvaret för skolverksamheten på olika aktörer

Vår uppfattning av vad som bör känneteckna verksamheten på den kommunala nivån bygger på tre förutsättningar. För det första utgår vi från att en nationellt giltig och av staten fastställd läroplan finns och att dess värdegrund och mål är kriterierna på skolutveckling. För det andra har vi en kommunikativ utgångspunkt, dvs vi anser att olika ansvariga på den kommunala nivån måste kommunicera med varandra. Kommunikation, som också kan uttryckas som dialog eller samtal, innebär utbyte av argument. För det tredje utgår vi från att mål- och resultatstyrning gäller men att inte heller dessa begrepp har någon självklar innebörd utan tolkas olika i såväl olika kommuner som inom dessa. Som ett första steg i vår framställning finner vi det därför angeläget att klargöra den uppfattning av målstyrning och resultatstyrning som vi menar måste gälla.

Målstyrning

Mål som styrande för skolan har funnits formulerade i läroplanerna under hela efterkrigstiden. Vår utgångspunkt är emellertid att det inte går att styra *med* mål i ett skolsystem som skall ge utrymme för lokalt medbestämmande och göra möjligt för skolans personal att anpassa den pedagogiska verksamheten efter de lärandes förutsättningar och intressen. Skälet därtill är att styrning *med* mål endast kan ske genom så preciserade mål att allt tolkningsutrymme eliminerats och målen övergått till att vara regler och direktiv för handling.

Däremot är styrning *mot* mål möjlig och för skolans del primär. Mål blir framför allt de övergripande mål som uttrycks i skollagen eller läroplanens allmänna delar.

Inom dessa ramar ryms den frihet att tolka läroplanernas mål (men även kursplaner, timplaner och andra eventuella anvisningar) för att göra anpassningar till lokala förhållanden. Dessa anpassningar skall leda till större olikhet både i skolväsendet som system och i resultat, vilket i ett nästa steg legitimerar den statliga och kommunala kontrollen av att de grundläggande värdena om t ex likvärdighet inte åsidosätts.

Mål har en dubbel funktion. De utgör kriterier för kontroll av i vilken grad verksamheten har lett mot målen. Deras främsta uppgift är emellertid att påverka (styra/bestämma) skolverksamheten genom att översättas till handling eller förutsättningar för handling som leder mot målen och vars resultat kan kontrolleras.

Det grundläggande problemet i översättningen av mål till handling eller förutsättningar för handling ligger i hur relationen mellan mål och medel uppfattas. Denna relation är inte empiriskt rationell eller instrumentell utan en värderelation. Detta betyder att medel inte kan väljas på

*styrning mot mål möjlig och
för skolans del primär*

*mål har en
dubbel funktion*

*hur relationen mellan
mål och medel uppfattas*

Målstyrning

*mål och medel blir en
sammanhållen enhet*

godtyckliga premisser och i efterhand värderas med hänsyn till i vilken grad de bidrar till en utveckling mot målen utan att medlen – metoder, arbetsorganisation och arbetssätt – skall vara ett resultat av hur målen tolkas till sin innebörd och översätts i handling eller förutsättningar för handling. Mål och medel blir en sammanhållen enhet i vilken de två leden endast kan förstås i förhållande till varandra och får sitt berättigande i förhållande till en för båda gemensam bas av värden och med denna förenlig kunskapsbas.

Resultatstyrning

Som vi säger ovan är målens ena funktion att utgöra kriterier för kontroll. Detta betyder att målens primat gäller även vid resultatstyrning och att denna är underordnad målstyrning. Men resultatstyrning får sin särskilda mening som uttryck för kontroll. Det kan visserligen finnas en styrfunktion i resultatstyrning genom den indirekta effekten av att verkställarna vet att resultatet följs upp och därför bemödar sig om att bedriva verksamheten i riktning mot målen men detta är sekundärt. Den primära funktionen i resultatstyrning ligger i det mera konstruktiva förhållandet att utfallet av kontrollen leder till något slag av åtgärd. Kontroll som enbart konstaterande av ett tillstånd, vilket är en möjlig innebörd av kontroll, är i sammanhanget av skolans utveckling ointressant om det inte förbinds med olika mått och steg för att balansera ett utfall som bedöms indikera en icke önskvärd avvikelse från målen eller målens riktning.

Inom skolväsendet ligger svårigheten i resultatstyrning i frågan hur och på vilka grunder en sådan avvikelse kan konstateras, vilket är ett sätt att åter framhålla relationen till målen. Detta gäller oavsett om resultat får stå för skolans prestationer (i form av t ex antalet elever som medges särskilt stöd) eller omedelbara resultat (på t ex nationella prov) eller långsiktiga effekter (t ex skolans roll för att främja samhällets demokratiutveckling).

Resultatstyrning som kontroll är en uppgift för skolans huvudmän, dvs för stat och kommun (landsting). Statens kontroll är oproblematisk i den meningen att staten som huvudman har ett ansvar för att skolväsendet drivs i linje med givna mål men också att i förekommande fall fullgöra sitt ansvar genom förslag till korrigerande åtgärder. På den kommunala nivå är frågan om kontroll mera komplicerad. Den politiska nivån skall

målens primat gäller även vid resultatstyrning

kontroll som enbart konstaterande av ett tillstånd är i sammanhanget av skolans utveckling ointressant

Resultatstyrning

*inte meningsfullt att tala
om kontroll på den lokala
skolnivån*

*kontroll har innebörden att en
verksamhet granskas av någon
som själv inte genomför den*

*meningsfull kontroll
leder till åtgärder*

som företrädare för kommunen som huvudman utöva kontroll av att skolans mål får genomslag i den lokala verksamheten och föreslå åtgärder när så anses befogat.

Däremot är det inte meningsfullt att tala om kontroll på den lokala skolnivån, dvs i enskilda skolor och arbetsenheter, där uppföljning (eller utvärdering) är en mera adekvat beteckning. Kontroll har innebörden att en verksamhet granskas av någon som själv inte genomför den. I den enskilda skolan eller arbetsenheten ansvarar samma aktörer för såväl planering och genomförande som uppföljning av i vilken mån planer följts eller avsedda resultat nåtts. Detta ger underlag för att vid behov ändra kurs men är därmed som resultatstyrning en intern angelägenhet.

Analogt med detta är det heller inte meningsfullt att tala om att kommunen kontrollerar sig själv. Däremot är det möjligt att kommunen lämnar underlag för t ex Skolverkets kontroll. Detta är innebörden av förordningen om de kvalitetsdeklarationer som kommunerna skall lämna årligen.

Meningsfull kontroll leder till åtgärder: mått och steg vidtas för att korrigera avvikelser och länka verksamheten in på banor som är förenliga med målen. Kontrollen kan emellertid också ha en annan funktion: att ge argument för samtalet om skolan och dess verksamheter. Detta innebär på den kommunala politiska ansvarsnivån att kontrollen ger utgångspunkter för att argumentera för förslag till förändringar i förutsättningar eller villkor gentemot den statliga nivån i form av skolverk eller departement som en följd av de erfarenheter som vunnits. Detsamma gäller för enskilda skolor eller arbetsenheter: uppföljning skall förutom att ge underlag för att korrigera den egna verksamheten öppna eller fortsätta kommunikationen med den kommunala politiska nivån eller förvaltningsnivån. Denna kommunikation eller detta samtal som ett utbyte av argument har vi tidigare angivit som en av utgångspunkterna för vår framställning om det kommunala perspektivet. Det innebär ett delat kom-

munalt ansvar som också motverkar den fragmentisering som kännetecknar dagens styrning.

Resultatstyrning som begrepp har sitt ursprung i ekonomistyrning där det innebär att ett önskvärt ekonomiskt utfall stipuleras och att uppföljning eller kontroll avser i vilken grad resultatet nåtts. Som framgått menar vi att mål för skolan i någon grundläggande mening inte kan formuleras i så entydiga enheter som pengar utgör. Det vore möjligt att komma ifrån den företagsekonomiska belastningen i begreppet resultatstyrning genom att ersätta det med begreppet uppföljningsansvar. Detta ansvar ligger i åliggandet att på olika kommunala nivåer – politik, förvaltning, enskild skola, arbetsenhet – dels kontrollera resultaten, dvs följa upp och värdera i vilken mån avsedda mål har nåtts, dels att i förekommande fall vidta åtgärder för att korrigera eventuella avvikelser. I korrigering inryms också att med argument delta i det samtal som kan leda till ändrade förutsättningar för verksamheten.

Det kommunala perspektivet

De kommunala huvudmännen och skolorna har ansvaret för att de i riksdag och regering fastställda målen översätts och blir till handling eller förutsättningar för handling. Detta accentuerar förekomsten av mål och framhåller en värderationell föreställning om förhållandet mellan mål och medel. Detta sätt att betrakta denna relation framhåller skolverksamheten – undervisning och annan verksamhet – som handling men också betydelsen av att målen omtolkas till medel i förhållande till den värdegrund som skolans övergripande mål är ett uttryck för. I andra ordalag betyder detta att det kommunala ansvaret kan beskrivas som kommunens ansvar för att dess skola (skolor) utvecklas i enlighet med värdebas och gällande mål.

Detta ansvar delas i kommunen (och motsvarande) av flera deltagare i utvecklingen av skolan och är inte bara en del av lärares och annan skolpersonals uppdrag. Andra ansvariga är politiker, förvaltningstjänstemän och skolledare och omfattar ytterst också elever och föräldrar men också andra lokala intressenter i vad skolan företar sig även om de först nämnda har huvudansvaret: politiker, förvaltning, lärare och annan personal i skolorna.

För lärarna och annan motsvarande personal är delaktighet i och ansvar för den gemensamma översättningen av skolans mål till lokala planer och vidare till handling en självklar huvuduppgift. Rektors uppgift som ledare är att skapa förutsättningar för att denna uppgift kan genomföras och vara igångsättare och stöttare av översättningsarbetet och det nödvändiga samtalet. Detta är en del av rektors pedagogiska ledning men denna uppgift innesluter också att fullgöra sina administrativa åligganden på sådant sätt att de underordnas de pedagogiska visionerna och ambitionerna och ger optimala förutsättningar för skolans verksamhet.

Ansvar för den egna skolans utveckling är således ett delat ansvar mellan lärare och andra medverkande i den direkta skolverksamheten och skolledningen. Med detta som utgångspunkt avtecknar sig också andra ansvarsområden som omfattar förvaltningstjänstemän och politiker i fullmäktige och nämnder som är delaktiga i att tolka mål och konkretisera dem till förutsättningar för att detta skall kunna ske och för att skolverksamheten skall kunna genomföras på sådant sätt att den främjar en utveckling i målens riktning. I detta ligger såväl att göra ekonomiska prioriteringar i förhållande till genomtänkta uppfattningar om vad målen innebär som att länka insatser för personalens kompetensutveckling till lokala ambitioner, liksom att formulera en personalpolitik i förhållande till vad kommunen vill uppnå genom sina skolor.

Utvecklingsansvaret blir därmed en gemensam angelägenhet för kommunen för att skapa förutsättningar för en skolverksamhet som tål att prövas mot gällande mål. I detta perspektiv får den kommunala politiska planeringen sin mening men också den kommunala politiska nivåns och rektors uppgift att ta initiativ till och ge förutsättningar för uppföljning och utvärdering som en utgångspunkt och en bas för fortsatt planering och utveckling.

Ansvar är gemensamt men fördelat mellan olika lokala intressenter. För att detta ansvar skall få mening bland de olika medverkande och för att säkerställa att de drar åt samma håll måste kanaler för information och fora för gemensamma samtal mellan dem utvecklas liksom viljan och förmågan att delta i detta samtal. Kretsen av intressenter vidgas ytterligare när föräldrar och samhällseliga grupperingar – t ex studieförbund och näringslivsföreträdare – kommer in i bilden och skolan blir en i reell mening kommunal angelägenhet.

Det kommunala perspektivet

*utvecklingsansvaret blir
en gemensam angelägenhet
för kommunen*

Samtalet som grunden för det kommunala perspektivet

det reflekterande samtalet

det rationellt

kritiska samtalet

det demokratiska samtalet

Vår syn på hur skolans utveckling kan främjas förutsätter samtalet mellan olika ansvariga. Detta är det reflekterande samtalet om den egna verksamheten i förhållande till målen och de värden som målen uttrycker. Det är inte vilket samtal som helst utan det rationellt kritiska samtalet som utbyte av argument, dvs av uppfattningar, åsikter eller tolkningar som rationellt motiveras. Det är också det demokratiska samtalet som förs med respekt för alla deltagares argument och ståndpunkter och där deltagarna lyssnar till varandra. Därmed främjar det intersubjektiviteten, dvs att deltagarna i samtalet ömsesidigt förstår vad andra menar med de ord de använder. Detta är ett väsentligt syfte med samtalet men detta skall ytterst leda till handling eller förutsättningar för handling.

Det är inte ett samtal som endast rör sig bland målen som abstraktioner och ideal utan som har sin förankring i den egna verkligheten – den politiska, förvaltningsanknutna eller den professionella – och prövar denna och den egna verklighetsuppfattningen mot läroplanernas mål och värdegrund. Detta accentuerar betydelsen av att samtalet tillförs välgrundade argument från olika håll, t ex genom uppföljningar eller utvärderingar som utförts i läroplanen, den egna skolan eller i kommunen. Detta innebär också att t ex den egna skolans uppföljning, förutom att ge utgångspunkter för den egna omprövningen av verksamheten, leder till argument, som förs vidare och stimulerar samtalet bland t ex politiker i styrelser och nämnder när den fortsatta planeringen står på dagordningen. Därmed kommer samtalet att föras både på och mellan olika ansvarsnivåer.

*samtalet blir det kitt
som binder samman*

Samtalet blir det kitt som binder samman den lokala politiska planeringen och en skolas eller arbetsenhetens egna planer och enskilda medarbetare som lärare och annan personal men i sin förlängning också elever,

föräldrar och andra intressenter i skolan. Sammanhållningsfunktionen blir desto mera uppenbar när den lokala verkligheten, oavsett av vem eller vilka den definieras, relateras till målen och samtalet blir gemensamt meningsskapande. Samtalet skapar med andra ord förutsättningar för att göra olika deltagares tolkningar av mål jämförbara och ökar sannolikheten för att politikernas planering, skolornas och arbetsenheter-
nas planer och den faktiska verksamheten i skolan bildar en enhet och uttrycker en helhet. Det kontinuerliga samtalet motverkar den fragmentisering som ”Styrsam”-projektet påvisat.

En av utgångspunkterna för vår syn på det kommunala ansvaret för skolans utveckling var att skollagen gäller och att läroplaner finns och har nationell giltighet. Det finns anledning understryka att detta betyder att den kommunala friheten att göra lokala anpassningar av skolan är begränsad. På samma sätt finns det anledning att peka på att det gemensamma samtalet mellan olika deltagare är kringskuret genom de begränsningar som t ex det kommunala huvudmannaskapet innebär för skolans direkt ansvariga – lärare och annan personal – som de yttersta verkstäl-
larna av skolans uppdrag: tolkningsprivilegiet gäller alla men tolkningsföreträdet är inte lika fördelat mellan ansvarsnivåer.

Samtalet som utbyte av argument mellan ansvarsnivåer kan uppfattas som att dessa lägger sig i varandras göranden och låtanden. Detta är en del av samtalet som demokratiskt deltagande och kräver både politiskt och professionellt mod, självtillit och vilja till rationellt handlande men också kunskap och att ansvars- och kompetensområden görs tydliga.

Samtalet som grunden för det kommunala perspektivet

*tolkningsprivilegiet gäller alla
men tolkningsföreträdet är inte
lika fördelat mellan
ansvarsnivåer*

Slutkommentar

*helhet och sammanhållen
drivkraft saknas*

Den slutsats som kan dras av ”Styrsam”-projektets kommunstudie –lik-
som av flera andra liknande studier – är framför allt att det kommunala
ansvaret för skolan fragmentiserats på olika grupper av ansvariga och
ansvarsnivåer. Helhet och sammanhållen drivkraft saknas på de flesta
håll. Vi har med utgångspunkt i ställningstaganden till vad målstyrning
och resultatstyrning bör ha för innebörd för att få en till skolans uppdrag
och uppgifter adekvat mening, lagt tyngdpunkten på vad vi kallat det
kommunala perspektivet och diskuterat detta med samtalet mellan olika
i skolans utveckling engagerade som grund.

*ett demokratibegrepp som
betonar dialog och närvaro*

Det är vår uppfattning att med utveckling som huvudord och med beto-
ning på ett kommunalt helhetsperspektiv med det rationella samtalet
mellan olika deltagare som grund kan vårt resonemang lättare ses i det
vidare sammanhang där det får ytterligare mening. Vi menar att det
nuvarande systemet för styrning av skolan och dess utveckling inte är
principiellt unikt för skolan. Det är följden av en utveckling i samhället
som å ena sidan har betonat effektivitet (genom snäva definitioner av
mål- och resultatstyrning) men som å andra sidan har sin grund i ett
demokratibegrepp som betonar dialog och närvaro. Det är framför allt
det senare som vi utgår från. Den syn på vissa förutsättningar för skolans
utveckling som vi talat för som det kommunala perspektivet menar vi
kan betecknas som radikalt demokratisk i den meningen att däri betonas
den ständiga spänningen mellan autonomi och gemenskap, mellan indi-
vid och samhälle, mellan individ och grupp.

*den ständiga spänningen
mellan autonomi och
gemenskap, mellan individ
och samhälle, mellan individ
och grupp*

Vi menar att denna radikala demokratiska modell tillämpad på skolans
utveckling/styrning är ett legitimt sätt att möta styrsystemets kritiska di-
lemma utan att göra våld på innebörden av det representativa demokra-
tiska systemet. Men vi menar också att radikal demokrati ställer höga

krav, krav som hittills inte kunnat uppfyllas i den styrning som i dag sker i skolan. Om styrsystemet motverkar sina egna syften, dvs ökad effektivitet och ökad delaktighet, genom det sätt det fungerar på, är det inte tillräckligt att söka tekniska lösningar på dess funktionssätt. Det blir snarare nödvändigt att ta ställning till systemets grundläggande förutsättningar och finna lösningar utifrån dessa. Om detta inte kan ske riskerar det att leda till ett mera generellt och fundamentalt ifrågasättande av styrsystemets legitimitet och till krav på långtgående förändringar av såväl styrfilosofi som styrteknik.

Slutkommentar

Noter

- ¹ L. Lundquist, 1994, *Statsvetenskaplig förvaltningsanalys*.
- ² För en utförlig redogörelse för och exempel på konstruktiv analys se också L. Lundquist, 1998, *Demokratins väktare*; B. Rothstein, 1994, *Vad bör staten göra?*
- ³ Med begreppet ”förvaltning” avses här det som L. Lundquist beskriver som ”...den organisation som har till uppgift att bereda och implementera politikernas (de politiska församlingarnas och regeringens) på alla nivåer beslut. /dvs inklusive departement, statsförvaltning, primär och sekundär kommunal förvaltning/...Till förvaltningen räknas således ...verksamhet såsom undervisning, sjukvård och postbefordran”. Se L. Lundquist, 1994, *Statsvetenskaplig förvaltningsanalys*.
- ⁴ Se bl a L. Lundquist, 1992, *Förvaltning, stat och samhälle*. Ett ytterligare steg i denna kedja är organisationsstyrningen, dvs förvaltningens interna styrning, som ligger mellan de två tidigare nämnda.
- ⁵ För klassiska exempel på en instrumentell byråkratisyn se bl a M. Weber, 1987, *Ekonomi och samhälle*, och W. Wilson, 1992, ”The Study of Administration”, i J. M. Shafritz & A. C. Hyde, *Classics of Administration*.
- ⁶ Se L. Lundquist, 1992.
- ⁷ Se bl a Q. Skinner, ”The State”, 1997, i R. E. Goodin & P. Pettit, red., *Contemporary Political Philosophy. An Anthology*.
- ⁸ Se t ex D. I. Jacobsen, 1997, *Administrasjonens makt*; L. Lundquist, 1994 och L. Lundquist, 1998, *Demokratins väktare*; G. Peters, 1995, *The Politics of Bureaucracy*; B. Rothstein, op. cit. och B. Rothstein, 1997, *Politik som organisation*.

- ⁹ Här kan vi över tid se en förskjutning mot en större detaljstyrning i form av statsmaktens önskemål om mer av aktiv tillsyn och kontroll för att kompensera uppkomna olikheter i och mellan kommunerna. För en utförligare diskussion se E. Haldén, 1997, *Den Föreställda Förvaltningen*.
- ¹⁰ För en mer detaljerad beskrivning av styrsystemet se bl a E. Haldén, 1999, "Ett centralt ämbetsverk i omvandling – från Skolöverstyrelsen till Skolverket" i P. Lægreid & O. K. Pedersen, red., *Fra opbygning til ombygning i staten*.
- ¹¹ L. Lundquist, *Statsvetenskaplig förvaltningsanalys*.
- ¹² Se bl a D. I. Jacobsen, op.cit.
- ¹³ B. Rothstein, *Politik som organisation*.
- ¹⁴ B. Rothstein, *Vad bör staten göra?*
- ¹¹ L. Lundquist, *Statsvetenskaplig förvaltningsanalys*.
- ¹² Se bl a D. I. Jacobsen, op.cit.
- ¹³ B. Rothstein, *Politik som organisation*.
- ¹⁴ B. Rothstein, *Vad bör staten göra?*
- ¹⁵ Detta och följande empiriska avsnitt bygger framförallt på Skolverkets rapport nr 166 *Skolpolitiker, eldsjälar och andra aktörer*. Rapporten är en kortversion av slutrapporten *Hur styr kommunerna skolan?* (Skolverket, otryckt).

Författarna

Kersti Blidberg, undervisningsråd, Skolverket

Eva Haldén, docent, statsvetenskap

Erik Wallin, professor em., pedagogik

*I diskussionerna kring skriftens framväxt har följande
personer inom Skolverket deltagit:*

Karin Edholm

Staffan Engström

Margareta Linnell

Solveig Lundberg

Karin Nyström

Jonas Österberg

Hur styr vi mot en bra skola?

Helhet och sammanhållen drivkraft saknas ofta i den kommunala styrningen av skolan. Politiker, förvaltning, skolledning och skolans övriga personal har ett gemensamt ansvar för kommunens skola men samverkar i alltför liten grad om detta ansvar för skolans utveckling. Resultatet har blivit en fragmentisering av det kommunala ansvaret för skolverksamheten som inte är förenligt med mål- och resultatstyrning och maktspredning genom decentralisering, som skall vara skolans kännetecken.

Mot bakgrund av ett antal empiriska studier görs en tolkning av hur skolans utveckling kan främjas genom styrprocessen. Däri är samtalet om skolan central.

Skolverket

www.skolverket.se