



Skolpolitiker, eldsjälar och andra aktörer

HUR STYR KOMMUNERNA SKOLAN?

Skolverket

INNEHÅLL Förord 3 Inledning 5 Redovisning av sakfrågorna 9

Styrningens aktörer och deras roller 33 Avslutande diskussion 51

Skolpolitiker, eldsjälar och andra aktörer

HUR STYR KOMMUNERNA SKOLAN?



Sammanfattning: I rapporten redovisas resultaten från Skolverkets utvärdering av hur tio kommuner styr sina skolor. För att förstå den process som styrning innebär har tre skolfrågor granskats: it, elever i behov av särskilt stöd och brukarinflytande. Frågorna har följts från det att

frågorna initierats till dess att de har genomförts på verksamhetsnivå. Analysen grundar sig på intervjuer med politiker, förvaltningstjänstemän, skolledare och lärare i respektive kommun och på kommunernas dokumentation kring de valda frågorna.

ämnesord: Nationell utvärdering • Kommunal styrning • Politiker
Förvaltning • Skolledare • Lärare

beställningsadress:
Liber Distribution
Publikationstjänst
162 89 Stockholm
telefon: 08-690 95 76
telefax: 08-690 95 50
e-postadress: skolverket.lidi@liber.se
beställningsnummer: 99:446

issn 1103-2421
isrn skolv-r--166--se
Skolverkets dnr 97:411

grafisk form och illustration: Leena Höijer/Spalt Design ab
tryck: Grafiska Gruppen, Stockholm 1999

Förord

Styrningen av skolan är en komplex process. Alla som deltar i den processen måste förstå dess förutsättningar för att kunna påverka hur styrningen utformas och därmed ytterst påverka skolverksamhetens utveckling.

Med den här föreliggande rapporten hoppas Skolverket kunna bidra till ökad förståelse för och till dialog om skolans styrning som är en väsentlig del i mål- och resultatstyrningen.

I rapporten redovisas resultaten från Skolverkets utvärdering av hur tio kommuner styr sin skola. Kommunerna är Färgelanda, Lerum, Lilla Edet, Lysekil, Orust, Sotenäs, Tjörn, Trollhättan, Uddevalla och Stadsdelsnämnden Centrum i Göteborg. Principen för kommunurvalet är att så många olika kommuntyper som möjligt ska ingå i utvärderingen för att pröva på vad sätt styrningen av skolan är beroende av sitt kommunala sammanhang. Kommunernas olikhet blir därmed ett sätt att förstå och förklara variationer i styrningen.

Tre skolfrågor har följts – i t, elever i behov av särskilt stöd och brukarinflytande – från det att frågorna initierats och till dess att de har genomförts på verksamhetsnivå.

I fokus står processen kring genomförandet av politiska beslut som i sig inbegriper: hur frågor hamnar på den politiska agendan, hur beslut fattas, vilken utformning besluten får samt hur genomförandet av besluten sker.

Genom att studera denna process söker vi förstå och i någon mån förklara varför det egentligen blir som det blir i ett antal skolfrågor, dvs. hur skolan faktiskt styrs. I denna process deltar: politiker, förvaltning, skolledare, lärare och övriga aktörer som till exempel näringslivsrepresentanter.

Analysen grundar sig på intervjuer som genomfördes med de olika

aktörerna våren 1997 och våren 1998 i respektive kommun och på kommunernas dokumentation kring de valda frågorna.

Rapporten är en förkortad version av projektets slutrapport: »Hur styr kommunerna skolan?«

Stockholm i mars 1999

Ulf P. Lundgren
Generaldirektör

Kersti Blidberg
Projektledare

Inledning

Projektet »Hur styr kommunerna skolan?« presenterar här resultatet från projektets studie av tio kommuner. Kommunerna är Färgelanda, Lerum, Lilla Edet, Lysekil, Orust, Sotenäs, Tjörn, Trollhättan, Uddevalla och stadsdelsnämnden Centrum i Göteborg. Inledningsvis ingick åtta kommuner men efter att under våren 1997 ha besökt dessa ansåg vi att urvalet behövde kompletteras, varvid Trollhättan och stadsdelsnämnden Centrum tillkom. Kommunurvalet har gjorts i samarbete med Skolverkets enhet i Göteborg. Principen för urvalet är att så många olika kommuntyper som möjligt ska ingå i studien för att pröva på vad sätt styrningen av skolan är beroende av sitt kommunala sammanhang. Kommunernas olikhet blir därmed ett sätt att förstå och förklara variationer i styrningen. De skillnader vi tagit fasta på i kommunurvalet är befolkningsstorlek, näringslivsstruktur, politisk sammansättning och organisationsstruktur.

Projektets utgångspunkt är att kunskapen om hur kommunerna styr skolan är bristfällig. Hittills har Skolverket kunnat beskriva hur delar av den formella målstyrningen ser ut medan vi saknat kunskap om hur kommunerna faktiskt styr skolan. För att förstå den processen följde projektet inledningsvis, våren 1997, två sakfrågor i var och en av de ursprungligen åtta kommunerna, från det att respektive fråga initierats och till dess att den hade genomförts på verksamhetsnivå. Genom dessa frågor har styrningen belysts. Vi valde mer än en sakfråga för att undvika risken att någon fråga i styrhänseende skulle vara specifik. I den mån det funnits flera frågor att välja mellan har valet fallit på den fråga som också valts i någon ytterligare kommun. Det har då gjort det möjligt att jämföra kommunerna för att se om frågans karaktär i sig spelar någon roll för hur den behandlas i respektive kommun.

För att finna frågor med politisk tyngd liksom frågor som är möjliga

att följa över tid har projektet gått igenom ett par års nämndprotokoll i varje kommun.

Den implementeringsmodell som projektet har använt sig av är utarbetad av den danske statsvetaren Sören Winther.¹ I fokus står processen kring genomförandet av politiska beslut. Enligt Winther är själva genomförandet en delprocess av ett längre förlopp som i sig inbegriper: hur frågor hamnar på den politiska agendan, hur beslut fattas, vilken utformning besluten får samt hur genomförandet av besluten sker. Genom att studera denna process söker vi förstå och till viss del också förklara varför det egentligen blir som det blir i ett antal skolfrågor, hur skolan faktiskt styrs. Vi ser två skäl för att använda Winthers modell. Det ena är att den är en metod för att på ett systematiskt sätt närma sig hur genomförandet av politiska beslut i kommunerna går till. Det andra är att det är en analysmodell som kan bidra till förståelsen av varför det blir som det blir.

När projektet summerade resultaten från de åtta kommunerna kunde vi konstatera att vårt tillvägagångssätt inte gett oss tillräcklig kunskap om vilka resultat de politiska besluten lett till på verksamhetsnivå. Projektet valde då att i en andra fas komplettera Winthers modell med ytterligare empiri genom att inte enbart följa det politiska beslutet uppifrån och ned utan också utgå ifrån verksamhetens handlande, ett »bottom-up« perspektiv. Det innebar att vi återvände till fyra av våra ursprungliga kommuner, Lerum, Lysekil, Orust och Tjörn, för denna komplettering. Samtidigt lade vi till Trollhättan och stadsdelsnämnden Centrum. Vi beslutade också att i dessa sex kommuner följa samma frågor.

En under flera decennier omfattande statsvetenskaplig forskning kring statlig styrning har visat att politiska beslut sällan leder till avsett resultat. För att förklara detta förhållande har forskningen antingen närmat sig styrningen utifrån ett linjärt, hierarkiskt och rationellt perspektiv eller ett horisontellt, aktörs- och intressentorienterat perspektiv. Inom dessa två perspektiv har det utvecklats ett antal olika modeller.

Det första perspektivet innebär att man utgår ifrån att det finns ett

1. Winther, S: Implementering og effektivitet. Herning, 1994.

klart samband mellan kunskap, politisk handling/insatta åtgärder och effekter/mål. Man föreställer sig således att politikens vilja konkretiseras i handling och att därefter följer ett resultat som kan jämföras med viljeyttringen. Vad som kännetecknar denna styrsituation är att styrningen ses som en aktörs, huvudmannens försök att påverka den eller de som ska verkställa beslutet att handla i en viss riktning. När det visar sig att ett sådant linjärt samband saknas menar man att detta är ett implementeringsproblem. Det är således inte fel på beslutsmodellen i sig utan problemen anses ligga i organisationsstruktur, ansvarsfördelning eller i otillräckliga resurser. Ofta anses också oklara politiska målsättningar vara en förklaring till att avsedda resultat uteblir. Själva genomförandet anses däremot helt oproblematiskt, vilket innebär att man utgår från att förhållandena är statiska där beslutet ska genomföras. Det finns således inget som kan påverka denna tänkta beslutskedja.²

En central tanke i det andra perspektivet – i motsats till det första – är att det finns flera aktörer/intressenter och grupper av aktörer som på något sätt berörs av en organisations verksamhet. Aktörerna har olika intressen, prioriteringar, värderingar och tillgång till information samt uppfattningar om verkligheten, vilket innebär att det mellan dessa uppstår motsättningar och konflikter. Dessa olikheter är bestående på grund av att man har olika roller inom organisationen. En och samma organisation kan således inte uppfattas som en enhet utan som en koalition av aktörer. Frågan för organisationen blir då främst vems intressen som organisationen ska företräda. Detta blir naturligtvis speciellt tydligt när det gäller fördelning av resurser. För att organisationen ska fortsätta att utvecklas krävs att man uppnår en slags balans mellan de olika intressena. Något som kräver en beslutsprocess som kan liknas vid förhandling. I en sådan beslutsmodell söker man förklaringar till eventuella problem hos aktörerna och i deras agerande.³

2. Rothstein, B: Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik. En diskussion kring implementeringsforskningens resultat. sns Förlag, Stockholm 1994.

3. För en diskussion kring detta perspektiv, se t.ex. Hjern, B: Implementationsforskning – låt Weber möta Durkheim. Statsvetenskaplig tidskrift 1985:4, Sannerstedt, A: Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken i Rothstein, B (red): Förvaltningspolitikens grundproblem. sns Förlag, Stockholm 1991.

Den implementeringsmodell av Sören Winther som projektet har använt sig av innehåller båda de perspektiv som har nämnts här. Modellen i sig utgår från ett linjärt, hierarkiskt perspektiv men det horisontella perspektivet är integrerat i modellen.⁴ Valet av modell, med flera styrperspektiv, är ett uttryck för hur projektet ser på styrning. Projektet menar således att ett hierarkiskt styrperspektiv inte är tillräckligt för att vi ska kunna förstå hur kommunerna styr skolan utan detta behöver kompletteras med andra aspekter på styrning.

Det vi vill lyfta fram är processen, genomförandet av besluten och det inbegriper vad som sker från det att frågan initieras till dess att den är genomförd. Att vi följer processen och inte fokuserar resultat i förhållande till mål innebär att vi anser att genomslagskraften i politiska beslut beror på vad som sker vid själva genomförandet. Vad händer med ett politiskt beslut från det att det hamnar på den politiska dagordningen och fram till dess att det resulterar i någon slags verksamhet? Och vad är det i denna process som kan vara avgörande för vad beslutet ger för resultat?

Att vi har ett aktörsperspektiv pekar också på att det perspektivet är viktigt för förståelsen av hur kommunerna styr skolan. Alla de aktörer som agerar inom det skolpolitiska området har förmodligen sina givna roller, som är knutna till själva funktionen inom det befintliga styrsystemet. Det gäller såväl politiker som förvaltningstjänstemän och såväl rektorer som lärare. Hur ser då den faktiska rollfördelningen ut och hur kan den förstås och förklaras? Men vi utgår också från att rollerna därutöver formas av de förutsättningar som finns i varje kommun för just den rollen.

Med det här resonemanget antyder vi att vi utgår från att det finns skillnader mellan kommunerna i skolans styrning. Ett av syftena med det befintliga ansvarssystemet var just att det skulle leda till variationer beroende på varje kommuns specifika förutsättningar. Variationerna ligger således i systemets karaktär men frågan är hur dessa kan förstås – varför styrs skolan i Lerum på ett sätt och skolan i Lysekil på ett annat?

4. Winther, S: Implementering og effektivitet. Herning, 1994.

Redovisning av sakfrågorna

IT-satsningar [nio kommuner]

Politikresultat

GRUNDSKOLAN

Något förenklat kan man säga att diskussionen kring it på skolorna rör sig i olika faser. Den första fasen är grundläggande och primärt teknisk och handlar mycket om »sladdar och kablar« som en lärare uttryckte det. Den andra är pedagogisk och innebär att skolans personal diskuterar vad it ska användas till. Faserna behöver inte nödvändigtvis avlösa varandra utan kan mycket väl utvecklas parallellt.

Den första fasen handlar mycket om organisation och är knuten till ett tekniskt uppbyggnadsskede och till grundläggande kompetensuppbyggnad hos skolans personal. Hur ska ansvaret för service och underhåll, för fortbildning, för inköp av hård- och mjukvaror osv. organiseras?

Diskussionen på de skolor vi varit i kontakt med har oavsett skolförhållanden, i hög grad handlat just om teknik, bland annat vilken teknisk nivå skolan ska lägga sig på, och om hur verksamheten kring it ska organiseras på skolan. Parallellt med den diskussionen förs också en annan som rör den kommunala it-strukturen. Ofta är de här båda diskussionerna relaterade till och beroende av varandra.

På de skolor vi besökt i Färgelanda, Lerum, Orust, Tjörn, Trollhättan och sdn Centrum är någon av lärarna it-ansvarig. En lärare som ofta fått lite mer fortbildning kring it än övriga lärare och vanligtvis fungerar som stöd åt de andra lärarna på skolan. En it-ansvarig ska också kunna avhjälpa mindre fel och utbilda sina kollegor. Ytterligare en vanlig uppgift för dessa personer är att köpa in programvara.

När det gäller de lärare som har särskilt ansvar för it på skolorna beskrivs dessa personer ofta som »eldsjälar« som är mycket engagerade i utvecklingen av it. Deras förutsättningar för att fullgöra sina uppgifter som ansvariga för it ser mycket olika ut. Här finns en stor spännvidd mellan skolorna. Den ena ytterligheten är lärare som är anställda

på heltid för att ansvara för it. Den andra ytterligheten är de lärare som förväntas fullgöra motsvarande ansvar inom ordinarie tjänst. Där emellan finns varianter med olika grader av nedsättning i den ordinarie tjänsten och möjlighet till kompensation för nedlagt arbete. I sdn Centrum, Lerum och Trollhättan är arbetet med it centralt reglerat på olika sätt inom den ordinarie tjänsten.

På de skolor där ansvaret för it ligger inom den ordinarie tjänsten efterlyser lärarna ofta förbättrade villkor för dem som åtar sig detta speciella ansvar. I Tjörn, där de it-ansvariga inte får någon extra ersättning för sitt arbete – men tillgodoräknas detta vid lönesättningen – betraktade en lärare det här arbetet som ideellt. Arbetsuppgiften kan, enligt läraren, annars inte lösas tillfredsställande eftersom arbetstiden enbart räcker till det tekniska kring it. Även i Trollhättan där ansvaret för it är tydligt reglerat menar en av de områdesansvariga att även om ansvaret för it ingår i tjänsten, så arbetar många också ideellt.

Till den it-ansvarige läraren är det på några skolor knutet en särskild it-grupp. I Lerum, Tjörn och Trollhättan finns det även andra grupperingar kring it. Både i sdn Centrum, Trollhättan och Tjörn finns det således en it-grupp på kommunnivå. De här grupperna disponerar projektmedel som skolorna kan söka utifrån vissa kriterier. Tanken är att förvaltningen på detta sätt ska stimulera it-användningen. Till gruppen i Trollhättan är också en datapedagog knuten för att inspirera enheterna och locka fram nya arbetsformer och ny pedagogik.

Organisationen i Lerum är specifik så tillvida att it ligger inom projektet »En skola i tiden«. Det innebär att det finns en särskild delprojektledare/internkonsult som ingår i den it-grupp som finns på en av de besökta skolorna och som gentemot skolorna har motsvarande funktion som datapedagogen i Trollhättan. Skolan har också en anställd datatekniker som bekostas av projektet.

Den allmänna uppfattningen bland lärare och rektorer är att de saknar möjligheter att lösa behovet av service och underhåll av skolans datorer. En uppgift som dessutom ökar i omfattning i takt med att antalet datorer och användare ökar. Det man efterlyser är således särskilda tjänster och därmed extra resurser för service och underhåll av it-utrustningen.

Vad gäller fortbildning kring it anses den i hög grad vara förknippad med lärarnas intresse och engagemang. Men grundförutsättningarna för fortbildning kan se mycket olika ut. I en av Lerums 6-9 skolor har samtliga lärare tillfrågats om behovet av utbildning och lärarna erbjuds här ett stort utbud av kurser inom projektet »En skola i tiden«. Här finns således möjligheter till fortbildning om läraren är beredd att ta dem tillvara. Men det kan också handla om att den utbildning som erbjuds, vilket är fallet på flera av Lysekils och Trollhättans skolor, av lärarna inte anses tillräcklig och att det således faller på varje lärare att på egen hand skaffa sig erforderlig kompetens.

Vi kan konstatera att många kommuner och skolor befinner sig i den första tekniska uppbyggnadsfasen med alla de frågor som hör till det skedet. Men som framkommit av vår beskrivning är det svårt att generellt fastlägga var skolorna befinner sig i sin utveckling. En it-ansvarig lärare i Uddevalla anser att lärarna på den skolan är tekniskt trygga men osäkra på vad informationsteknologin kan betyda för undervisningen. Den beskrivningen stämmer förmodligen rätt väl in på många lärare.

Den andra fasen, den pedagogiska pågår också på vissa skolor men vårt allmänna intryck är att den fasen egentligen just har inletts på flertalet skolor. Det kanske förhåller sig så att den tekniska utvecklingen måste ha nått en viss nivå för att det ska vara möjligt att föra en pedagogisk diskussion?

På samtliga orter där vi följt kommunens it-satsningar på skolan, finns någon form av it-plan där riktlinjer/mål för satsningarna anges. De mål som finns formulerade i it-planerna är av både kvantitativ och kvalitativ karaktär.

Vissa kommuner, som sdn Centrum, Lerum, Lilla Edet och Lysekil, har angivit kvantitativa mål kring it. Det vanligaste är antal barn per dator men även andra mått förekommer, som tillgång till Internet, eller att varje elev ska ha e-postadress. Tillgången på datorer varierar från mindre än en dator per klassrum i några av våra besökta skolor i Tjörn till en dator per 20-30 elever i Lysekil och Orust och till en dator på var sjunde elev i Lerum. Den materiella skillnaden visar sig också när det gäller annan it-utrustning som exempelvis skrivare, scanner och uppkopplingar mot Internet.

De kvalitativa målen är i sin tur normalt mycket allmänt hållna. Man använder formuleringar som att skolan ska »integrera it-användningen som ett naturligt inslag i utbildningen« och att »elever och lärare ska ha snabb tillgång till aktuell information«.

På de flesta skolor finns inte någon gemensam vision eller strategi för hur datorerna ska användas i undervisningen. Hur och i vilken omfattning it används blir därmed en fråga för arbetslaget om fungerande sådana finns. Annars förs diskussionen inom ämnet och dokumenteras i kursplanen ifråga; användningen är knuten till ämnet. Hur datorerna används är dock ytterst en fråga för varje enskild lärare. Här finns dock undantag. Det finns skolor där man haft en ämnesövergripande diskussion om hur it ska användas. I de fall de diskussionerna dokumenterats har de förts in i skolans arbetsplan under en särskild rubrik för it där mål och visioner formulerats.

GYMNASIESKOLAN

Variationerna mellan gymnasieskolorna i Lerum, Lysekil och Trollhättan är lika påtagliga som skillnaderna mellan de besökta grundskolorna. Men här till kommer också olikheter inom skolorna, mellan de olika programmen, och det beror bland annat på hur programmen prioriterar och disponerar sina resurser.

Det intryck av brist på resurser som lärarna förmedlar från Lysekil och Trollhättan finns inte med i bilden från gymnasieskolan i Lerum. Även om det naturligtvis också här finns variationer mellan hur it används på de olika programmen så utgör varken brist på fortbildning eller brist på utrustning något som påverkar hur informationsteknologin används i undervisningen. Det som istället uppfattas som problematiskt, framförallt av de lärare som ingår i skolans it-råd och driver it-frågorna, är att de saknar tydliga icke-kvantitativa mål från politikerna. Vilken it-kompetens ska eleverna ha när de slutar gymnasieskolan? Det förefaller således som om skolan eller åtminstone vissa delar av lärarkåren är inne i en pedagogisk diskussion kring it och i den diskussionen vill ha politisk vägledning.

Politikformulering och genomförande

GRUNDSKOLAN

Utan tvekan är it en fråga i tiden. Idag finns det knappast någon kommunalpolitiker som ifrågasätter nödvändigheten av att den egna kommunen satsar på it. Det betraktas som tämligen självklart att både kommunen och skolan måste följa med i den tekniska utvecklingen för att vara konkurrenskraftiga. Denna insikt är dock i vissa kommuner tämligen nypåkommen, medan andra har byggt upp teknik och kompetens under drygt ett decennium.

I de undersökta kommunerna ser vi två skilda mönster för hur it-satsningarna initierats. Det ena är en växelverkan mellan »eldsjälar« på skolorna och förvaltningen. Det andra är ett politiskt initiativ ovanifrån.

Det har inte varit svårt att få gehör hos politikerna för it-satsningarna. I de kommuner där det tagits fram it-planer har dessa »klubbats« av politikerna utan problem. Politikerna är också relativt generösa med ekonomiska medel till it-satsningarna, trots en ansträngd kommunal ekonomi. Förklaringen till politikernas välvilliga inställning till it uppges, från såväl dem själva som från förvaltningens och skolornas sida, ha varit att flertalet politiker är väl medvetna om informations-teknologins betydelse och nödvändigheten av att avsätta resurser för detta. Politikernas vilja att satsa på it beror, som vi inledningsvis nämnde, dels på behovet av att vara en kommun i tiden, dels på nödvändigheten av att kommunens skolor är konkurrenskraftiga. Det senare gäller inte minst för gymnasieskolorna där konkurrens om elever mellan grannkommuner är påtaglig.

De mål som finns för it-satsningarna är de mål som finns angivna i it-planerna – politikerna formulerar i regel inga »egna« mål utöver dem. Kunskapen om it-planerna i allmänhet och planernas innehåll i synnerhet är mycket varierande bland lärarna. Det är fullt möjligt att skolans lärare arbetar enligt planens intentioner, även om man inte känner till dess existens. Det ser vi i samtliga kommuner utom Lerum. Här finns ett otvetydigt samband mellan plan, dvs. projektet »En skola i tiden«, och det som sker inom verksamheten. Inte någon av de lärare

vi träffat är heller okunnig om vilka mål det är som gäller. Spontant hänvisar lärarna till målen när de beskriver hur de arbetar med it. Förklaringen är bland annat att projektet inte bara satt upp mål och tillskjutit ekonomiska resurser, utan även ombesörjt hur själva genomförandet ska gå till med delprojektledare, ledningsorganisation och utbildning. Politikerna och förvaltningen har därmed inte helt och hållet överlätit till verksamheten att genomföra projektets intentioner, utan har också gett konkreta förutsättningar för att det ska vara möjligt.

GYMNASIESKOLAN

it-satsningarna på gymnasieskolan följer i hög grad det först beskrivna mönstret för grundskolan. Det är således eldsjälarna som spelar en stor roll för hur it utvecklats på den enskilda skolan. Genom att gymnasieskolorna har datautbildningar och att avancerad datakunskap ingår på vissa program skiljer sig dock förutsättningarna åt mellan grundskolan och gymnasieskolan. Det gäller utrustning och förmodligen också kompetens – eller som en av Trollhättans rektorer uttryckte det: »Gymnasieskolan spelar i en annan division«.

För gymnasieskolan i Lysekil liksom i Lerum finns det politiskt satta mål. Gymnasieskolan i Lysekil omfattas av samma it-plan som grundskolan. Rektor anser dock att planen för gymnasieskolans del var föråldrad redan när den kom och därmed också inaktuell. Utvecklingen av it har därmed inte varit föremål för någon annan påverkan från politikernas sida än genom det resurstillskott som kommunfullmäktige beslutade om våren 1996. Kommunfullmäktiges ekonomiska satsning innehöll inte heller några direktiv eller riktlinjer för hur resurserna skulle användas.

Reaktioner på politiken

Många lärare och skolledare efterlyser bättre villkor för den skolpersonal som tar ett speciellt ansvar för it-utvecklingen. Som det nu ser ut baseras utvecklingsarbetet på den enskilda skolan oftast på ideella insatser från eldsjälarna inom it-området. Ett antal personer tar alltså ett speciellt ansvar för it, dock utan att få någon kompensation för sina insatser. Man efterlyser också speciella tjänster eller åtminstone spe-

ciella resurser för tekniskt underhåll och för service av it-utrustningen på skolorna.

Många framför ett missnöje med att politikerna inte tar hänsyn till skolornas ökade kostnader, för tekniskt underhåll av it-utrustningen och licensavgifter, då de beslutar om resurser till skolorna.

Brukarinflytande [åtta kommuner]

Politikresultat

Verksamhetsråd. Brukarråd. Föräldraråd. Samrådsgrupper. Det är de olika kommunernas etiketter på vad vi med ett samlande begrepp kallar brukarinflytande. Innebörden av begreppet är att medborgaren är medansvarig och delaktig.⁵ Med brukare avses på skolans område elever och föräldrar.

De skilda begrepp som kommunerna använder för att beskriva brukarnas möjligheter att påverka skolans verksamhet kan förleda oss att tro att variationerna mellan skolorna i de olika kommunerna och mellan kommunerna är större än vad de faktiskt är. Trots olikheterna i terminologi är skillnaderna, med något undantag, till stora delar skenbara.

I samtliga besökta kommuner finns skolor som mer eller mindre har formaliserat inflytandet på så sätt att man etablerat verksamhetsråd / brukarråd / föräldraråd / samrådsgrupper.

I Lerum och Orust finns formellt verksamhetsråd på samtliga grundskolor. I sdn Centrum, Tjörn, Lysekil och Trollhättan har i ett fåtal fall råd inrättats. I Färgelanda finns på samtliga skolor, utom för år 7-9, samrådsgrupper etablerade. I Lilla Edet har politikerna gett skolorna de formella möjligheterna att bilda brukarråd men det hade ännu inte skett vid vårt besök.

I många fall har rådets verksamhet inledningsvis varit trevande. Bland annat har råden på vissa skolor haft svårt att finna en ändamålsenlig rollfördelning mellan råden och Hem- och skolaföreningarna.

5. För en diskussion kring brukarbegreppet se Möller, T: Brukare och klienter i välfärdsstaten. Om missnöje och påverkansmöjligheter inom barn- och äldreomsorg. Stockholm, 1996.

På många skolor har föreningarna behållits samtidigt som ett råd etablerats men vi ser också exempel på skolor där existensen av en Hem- och skolförening setts som ett skäl för att inte bilda något råd. Man har menat att de fyller samma funktion. Råden har också försökt hitta former och arbetssätt som passar den funktion som den här verksamheten har utvecklats till i de olika kommunerna. Arbetet med att forma råden är en pågående process, som i de flesta kommuner just har inletts och som förmodligen kommer att ta lång tid. Brukarråd, med ett reellt inflytande på skolans verksamhet, är något helt nytt och för flera av de berörda parterna också något för svensk skola helt främmande.

Vad har då råden för funktion? Samtliga råd fungerar som informationsmottagare. Det handlar då oftast om information från skolledning till föräldrar men i de fall, som i sdn Centrum och i Lysekil, där råden snarare är utvidgade föräldramöten än styrelser, så sker också en dialog mellan lärare och föräldrar. Flera råd är även rådgivande. Det gäller brukarrådet i Trollhättan, föräldraråden i Lysekil, verksamhetsråden i Orust och Tjörn. Både i Orust och Tjörn är råden remissinstanser till nämnden.

Slutligen har vissa råd också en beslutande funktion. Det är brukarråden i Lerum och Trollhättan. I Lerum gäller det budget och lokal arbetsplan. Här finns också exempel på skolor där föräldrar även ingår i så kallade Ae-råd, som är arbetslagens planering av undervisningen. I Trollhättan beslutar råden i de arbetsmiljöfrågor som rör eleverna.

Gemensamt för de råd som startats är att de i flertalet fall består av föräldrar, personal och skolledning. Föräldrarepresentanterna är i majoritet. För flera råd har avsikten ursprungligen varit att även elevrepresentanter ska ingå men det har i praktiken visat sig svårt att engagera eleverna, »de vill inte vara med, de känner att de är för små«. Enligt lärarna ligger många av de frågor som diskuteras ovanför elevernas huvuden. »Man kan inte begära att elever i år 5 ska begripa budget«, som en lärare uttryckte det.

Oavsett kommun eller skola så upplever de flesta föräldrarna som sitter med i råden att de får en inblick i skolans verksamhet. De tycker att de fått ökad information om och insyn i skolan och i skolfrågor i

kommunen överhuvudtaget. De anser att de får en mer nyanserad bild av skolan än den som vanligtvis förmedlas på ordinarie föräldramöten. Föräldrarna anser sig också ha fått en ökad kunskap och förståelse för vad som ligger bakom skolans inriktning och ställningstaganden. På en skola i Orust tycker föräldrarna att de får gehör för sina synpunkter men att det är svårt att återföra information till andra föräldrar. Det finns en risk att de föräldrar som inte sitter med i råden har liten inblick i vad råden gör. På en av de besökta skolorna i Lerum går brukarrådets protokoll ut till samtliga föräldrar på skolan och via föräldraföreningen finns det möjlighet att påverka dagordningen. Trots det menar nämndordföranden i Lerum att det som varit mest slående med råden är att de fått samma stämpel som politikerna: »Dom har ingen kontakt med verkligheten«.

Mot den här bakgrunden förefaller det rimligt att hävda att de föräldrar som engagerar sig i råden blir mer delaktiga i skolans verksamhet. Men brukarinflytande handlar också om ansvar och här ser bilden annorlunda ut.

Politiker och förvaltningar förmedlar samma intryck – föräldrar är obenägna att ta ansvar, i synnerhet ett ekonomiskt ansvar. De menar också att det skulle behövas en utökad beslutanderätt för föräldrar för att de ska känna att verksamhetsråden är meningsfulla och att de engagerar.

Har då råden lett till ett större inflytande för föräldrarna? Beroende på vem vi frågar är svaret både ja och nej. Om vi utgår från att inflytande både rymmer ansvar och delaktighet och att ansvaret för budget är helt centralt för att skolverksamheten ska kunna påverkas, så är det egentligen bara föräldrarna i Lerums verksamhetsråd som har den formella möjligheten till inflytande. På en av Lerums skolor menar också både rektor och lärare att föräldrarnas inflytande har ökat. En av lärarna säger att diskussionerna med föräldrarna ofta ger dem »en tankeställare och en vägledning«.

I andra skolor är reaktionen den motsatta. I råden är det i regel rektor som sätter upp dagordningen för mötena. Rektor informerar vanligtvis om större förändringar som skolan funderar på att vidta, innan beslut fattas. Det gäller då främst frågor om hur skolan organiserar

verksamheten. I många fall har redan färdiga beslut presenterats av rektor. Föräldrarna menar att de sällan har några större möjligheter att reellt påverka. I praktiken är det likväl rektor som beslutar om skolans innehåll och inriktning. En likartad bild ger också en av Färgelandas politiker av kommunens samrådsgrupper. Arbetet upplevs som meningslöst och präglas av envägskommunikation. För att öka föräldrarnas möjligheter att påverka dagordningen beslutade nämnden i Orust att en förälder skulle vara ordförande i rådet. I flera skolor ledde det till att rådets arbete avstannade.

I de kommuner och skolor där brukarinflytandet inte är formaliserat i form av verksamhetsråd / brukarråd tillämpas andra former för att öka inflytandet för föräldrar och elever. I många av de skolor där det inte finns råd, av den typ som ovan beskrivits, finns det ofta en samverkan mellan elever, föräldrar och lärare i andra mer begränsade och icke-formaliserade former. På de skolorna finns det ofta antingen föräldra- eller Hem- och skolföreningar.

Politikformulering och genomförande

Två olika förklaringar lyfts särskilt fram i våra intervjuer som skäl till varför kommunerna börjat intressera sig för verksamhetsråd. Den ena har att göra med omvärldsförändringar, den andra med synen på brukarna / föräldrarna och deras roll i skolan. Den första förklaringen finner vi i Lysekil, Orust, Tjörn och Trollhättan. Den andra i Färgelanda, Lerum, Lilla Edet och sdn Centrum.

Både Färgelanda, Lerum och sdn Centrum är tydliga exempel på att de beslut som fattats om olika typer av råd är relaterade till förhållanden i den egna kommunen respektive kommundelen.

Färgelanda har liksom många andra landsbygdskommuner ett stort antal mindre bygdeskolor. En av dem lades ned för några år sedan och enligt en samstämmig uppfattning både från politiker och förvaltning finns det en risk att fler skolor måste läggas ned av ekonomiska skäl. Detta ledde till att Hem- och skolföreningen startade en diskussion om ökat brukarinflytande, som så småningom hamnade på nämndens bord. Nämnden har beslutat om utökat föräldrainflytande i form av samrådsgrupper men vill inte gå så långt som till regelrätta styrelser

och därmed ge föräldrarna ett reellt inflytande. Enligt en rektor är politikerna rädda för att bli lästa politiskt och menar att beslutet att lägga ned en skola inte hade varit möjligt att fatta om föräldrarna hade haft ett verkligt inflytande.

För Lerums del handlar det om skolans decentraliserade beslutsstruktur där politikerna ansåg att det var nödvändigt att det fanns en ingång för föräldrarna till skolan. Att vända sig till nämndpolitikerna i detta system anses inte meningsfullt eftersom ansvaret för de flesta frågor är decentraliserat till skolnivå. För sdn Centrum handlar det om konkurrens från friskolorna. Med ett rikt utbud av friskolor i kommundelen är det angeläget att ta tillvara föräldrarnas synpunkter på skolan. Risken finns annars att elever i större utsträckning övergår till någon friskola med konsekvenser för skolans ekonomi, som ju är baserad på antalet elever.

I samtliga tre kommuner finns det politiskt satta mål för verksamhetsråden. I Färgelanda är detta formulerat i skolplanen och innebär att samrådsgrupper ska bildas i samtliga områden. I Lerum föregicks beslutet av en diskussion kring hur man skulle kunna ta tillvara föräldrars engagemang för skolan utan att samtidigt förändra den ansvarsfördelning som ligger i det målstyrda systemet. Och, inte minst, utan att förändra politikerrollen och utan att komma in på de professionellas område. I det politiska beslut som till slut fattades formulerade nämnden en rad direktiv om form, föräldramajoritet, innehåll och beslutanderätt både beträffande budget och lokal arbetsplan. Dessutom beslutade nämnden att rektor hade en skyldighet att se till att sådana råd fanns på skolan. Det bör också tilläggas att vid flera tillfällen under 90-talet hade skolstyrelse respektive nämnd beslutat om riktlinjer för verksamhetsråd utan att de fått något riktigt genomslag. Förmodligen bidrog det till att föräldrainflytande blev ett av delprojekten inom projektet »En skola i tiden« med de specifika förutsättningar som dessa har haft, bland annat då det gäller utbildning, i det här fallet för föräldrar och rektorer.

Reaktioner på politiken

Det är knappast överord att påstå att intresset för verksamhetsråd hos dem det närmast berör, rektorer och lärare, i allmänhet är svalt. Den genomgående reaktionen på kommunernas beslut att verksamhetsråd ska eller bör genomföras under den aktuella perioden är både från lärare och rektorer att det är ett beslut »uppiifrån« som de inte känner sig berörda av. Beslutet är ett »måste« som en av Lysekils rektorer uttryckte det. Trots att rektorerna är medvetna om att verksamhetsråd är ett åtagande för skolan tas bristen på politiskt engagemang för frågan av vissa rektorer som intäkt för att den är lågprioriterad och att de därmed inte heller behöver engagera sig. Hos en av de rektorer vi intervjuat i sdn Centrum leder dock samma insikt till motsatt resultat. Han/hon driver frågan om föräldrainflytande på skolan eftersom det är en »nationell order«.

Det bör också poängteras att föräldrainflytande inte är någon okontroversiell fråga. Det är alldeles tydligt att det både från politiker- och lärarhåll finns en oro över vad brukarinflytande på sikt kan innebära för den egna rollen. I flertalet kommuner, bortsett från Lerum och till vissa delar Färgelanda, har någon principiell diskussion om detta inte förts än. Det beror förmodligen på att det inte finns något brukarråd, bortsett från Lerum, som har tagit eller fått ta ett ekonomiskt ansvar. I Trollhättan inser man att när detta sker blir frågan mer problematisk. I flertalet kommuner anses det dock i dagsläget snarare vara för lite än för mycket brukarinflytande som är problemet. Nämndordföranden i Trollhättan uttryckte det så här: »Det är ingen risk att föräldrar och elever tar över skolan i Trollhättan.«

Utvecklingen i Lerum skiljer sig från den som beskrivits ovan. Detta är förmodligen till stor del kontextuellt betingat.

Politikerna vittnar om ett stort generellt medborgarengagemang som också avspeglas inom skolans område. Även här finns det svårigheter att intressera föräldrar långsiktigt. Men det finns ett positivt intresse för att föräldrar engagerar sig aktivt i skolfrågor hos flertalet lärare och rektorer. Vissa lärare hävdar att det är inte möjligt att genomföra skolans uppdrag utan ett aktivt föräldrastöd.

Elever i behov av särskilt stöd [nio kommuner]

Politikresultat

GRUNDSKOLAN

Ett av de områden som diskuteras flitigt på de skolor vi besökt är »elever i behov av särskilt stöd«. Vilka elever ska anses vara i behov av extra stöd? Vilka elever ska prioriteras? Hur ska insatserna organiseras? Vilka insatser ska sättas in?

Några lärare och skolledare associerar begreppet, elever i behov av särskilt stöd, till de elever som har läs- och skrivsvårigheter. För andra har begreppet en annan innebörd. Det handlar då mer allmänt om de elever som inte uppnår godkänt. Flera lärare menar att skolan blivit alltmer teoretisk och att detta har lett till att skolan har fått en grupp som har det »allmänt svårt«. Det är också vanligt att lärare och skolledare i samband med begreppet talar om de elever som har diagnoser av olika slag, som damp, mbd och Aspergers syndrom. Men det innefattar också de elever som allmänt sett har psykosociala problem och koncentrationssvårigheter. En lärare på en 0-5 skola i Lerum påpekade att för tillfället fanns det också en grupp normalt sett duktiga elever, som var i behov av särskilt stöd. De hade blivit eftersatta under en period därför att antalet elever i behov av stöd under en tid varit stort. Den här gruppen, elever i behov av särskilt stöd, uppfattas således varken som enhetlig eller statisk utan varierar över tid.

När det gäller vilka elever som prioriteras så finns både likheter och skillnader mellan skolor i de olika kommunerna och inom kommunerna. Generellt kan det sägas vara så att de elever som har fysiska nedsättningar eller en diagnosticerad nedsättning genomgående är de som först prioriteras, dvs. de som enligt skollagen är lätta att definiera. Prioriteringen sker i regel inte på den enskilda skolan, även om de enskilda skolornas bedömningar utgör underlag. Den görs antingen centralt, som i Färgelanda, eller inom området, som i Lerum, eller också har man som i Trollhättan gjort en uppdelning mellan vad som beslutas centralt och vad som beslutas i områdena. I flera kommuner, till exempel Färgelanda och Trollhättan, tar också själva systemet för resurs-

tilldelning hänsyn till de här eleverna. En lärare på en 1-6 skola i Trollhättan menar att det finns resurser för »bokstavsbararna» men att skolan inte orkar med de barn som har läs- och skrivsvårigheter. På vissa skolor menar man att de utagerande eleverna är de som vanligtvis prioriteras, medan man på andra skolor prioriterar elever med läs- och skrivsvårigheter.

Valet av prioritering motiveras olika. Skolledare och lärare i Lerum och Färgelanda pekar på att det finns vissa kriterier för vilka elever som ska prioriteras först. På skolor i andra kommuner är personalens kompetens och förhållningssätt samt tillgången till mer specialiserad kompetens vanliga förklaringar till varför vissa elever prioriteras före andra.

På många av de skolor vi besökt råder en allmän frustration bland rektorer och lärare över att inte alla elever kan stöttas i önskad omfattning, resurserna anses inte räcka till alla som är i behov av stöd-insatser. Det här leder till att personalen måste göra egna prioriteringar bland de eleverna.

En avgörande faktor för hur väl skolan lyckas finna lösningar för att hjälpa elever i behov av särskilt stöd tycks vara om skolan har fungerande arbetslag eller inte. Många lärare menar att ett arbetslag ger helt andra förutsättningar att stötta de här eleverna, än vad den enskilde läraren har möjlighet till. Frågan om skolorna har arbetslag eller inte är i sin tur en politisk fråga i vissa kommuner, till exempel i Lerum. I andra är detta helt och hållet en fråga för den enskilda skolan att själv hantera. Variationerna blir därmed stora. Flertalet kommuner kan visa upp exempel både på skolor där diskussionen fortfarande pågår om skolans organisation ska fokusera det ämnesmässiga eller det ämnesövergripande och på skolor där man har fungerande arbetsenheter. Färgelanda och Lysekil är tydliga exempel där skolans arbetssätt och arbetsformer varierar mellan skolorna på detta sätt.

På andra skolor är det helt och hållet rektor och elevvårdskonferensen som fungerar som forum för samråd kring dessa elever. Där sker en inventering och bedömning av vilka elever som behöver särskilt stöd och vilka insatser som ska sättas in. Men bestämmelsen att elevvårdskonferensen ska vara den organisatoriska formen för diskussion av

elevvårdsärenden uppfattar flera rektorer som ett hinder för förnyelse av arbetsformerna kring dessa frågor.

Specialpedagogernas arbete varierar stort på skolorna. På en del skolor arbetar specialpedagogen med ett mindre antal elever i klinikform. Det ser vi bland annat på skolor inom sdn Centrum och i Färgelanda. Det beskrivs då som att specialpedagogen plockar ut en elev/elevgrupp som behöver stöd i ett visst moment. På andra skolor arbetar specialpedagogerna tillsammans med ordinarie klasslärare i gruppen/arbetslaget.

Specialpedagogernas resurser varierar också på skolorna. I vissa fall är det så att istället för att satsa resurser på specialpedagoger har skolan valt att minska storleken på elevgrupperna och medvetet satsat på att ge samtliga lärare en god specialpedagogisk kompetens, istället för att anställa specialpedagoger.

I kommunerna, Färgelanda, Lilla Edet, Lysekil och Sotenäs har det nyligen inrättats eller håller det på att inrättas centrala elevvårdsteam med olika sammansättningar av skolpsykologer, kuratorer, skolsköterskor och specialpedagoger. I åtminstone Lilla Edet och Lysekil är det ett uttalat syfte med teamens tillkomst att de huvudsakligen ska ha en konsultativ roll i förhållande till lärarna – och inte en terapeutisk, som tidigare. I den s.k. Elevvårdsutredningen, som föregick det politiska beslutet i Lysekil, resonerade man på följande sätt. Teamet ska främst handleda lärarna i deras arbete med elever i behov av särskilt stöd, »ge lärarna kartan», som skolpsykologen uttrycker det, och endast i mycket begränsad omfattning ha direktkontakt med eleverna. Motivet för det ändrade synsättet är skolans uppdrag, där eleven står i fokus och inte skolan. Modellen baseras på antagandet att skolan är anpassningsbar, i motsats till en modell baserad på elevens personlighetsdrag. Skolan ska således anpassas till elevens behov och inte tvärtom, vilket i det här fallet leder till slutsatsen att elever inte ska flyttas från sin klass eller grupp och bli hänvisad till en elevassistent. Om eleven ifråga behöver behandling är det landstinget som ska sköta det, inte skolan.

I Sotenäs finns sedan 1995 en s.k. heldagsskola för de elever som inte kan tillgodogöra sig undervisningen i den ordinarie skolan. Verksamheten, som omfattar elever från år 1 till år 9, bedrivs ofta i samar-

bete med socialförvaltningen och inbegriper fritidskontakter på eftermiddagarna och täta kontakter med föräldrarna. Målet är att eleverna ska återgå till den ordinarie skolan. Heldagsskolan finansieras till 75 procent av utbildningsnämnden och till 25 procent av omsorgsnämnden. I dagsläget hotas dock heldagsskolan av minskade resurser, samtidigt som antalet elever i behov av att gå i heldagsskolan ökar.

GYMNASIESKOLAN

När det gäller gymnasieskolornas sätt att stötta de elever som är i behov av extra stöd så skiljer sig detta i vissa avseenden från grundskolan. Till att börja med är behovsgruppen i hög grad definierad som de elever som behöver extra stöd för att uppnå godkändnivån. Kravet på godkänt är ju ett relativt nytt fenomen. Både i Lysekil och i Trollhättan framkommer synpunkter från rektorer och lärare som innebär att dessa skolor ännu inte har funnit någon idealisk form för stöd, som ska fungera så att både de elever som söker och de som inte söker stöd också får det. Dessutom ligger huvudansvaret för stödinsatserna i hög grad på den enskilde läraren.

Gymnasieskolan i Lerum skiljer sig från Trollhättan och Lysekil då det gäller organiseringen av elever i behov av stöd. Samtliga elever genomgår ett stavnings- och ordkunskapstest när de börjar år 1. De gör dessutom ett skattningsschema över sin egen förmåga att förstå, läsa och stava text. Det innebär att skolan har en god överblick över behovet av stödinsatser.

Flera olika typer av fora finns för stöd dels för samtliga elever, dels för de elever som går iv-programmet. Här är både rektor och speciallärare nöjda både med den organisation man har och med möjligheterna att hjälpa eleverna. Samtliga tillfrågade lärare menar också att resurserna för dessa elever är tillräckliga, vilket inte är fallet i Trollhättan.

I de kommuner vi besökt är inte arbetslagets roll, som ett forum för gemensam diskussion och planering av insatserna, lika tydlig i gymnasieskolan som i grundskolan. Snarare är det så att det är programmet som har den rollen. Annars finns det, i de kommuner med egen gymnasieskola som vi besökt, en liknande elevvårdsorganisation, med speciallärare och elevvårdsteam.

Politikformulering och genomförande

GRUNDSKOLAN

I samtliga kommuner pågår en diskussion kring frågan om elever i behov av särskilt stöd. Diskussionen rör en rad aspekter som organisation, resurser, och inte minst, vilka elevkategorier som bör ingå i begreppet »elever i behov av särskilt stöd«.

Den primära orsaken till att diskussionen förs är att antalet elever som behöver stöd ökar av olika skäl. Därmed ökar också kommunernas kostnader för gruppen. Kommunernas lösning är att de organiserar verksamheten så att resursanvändningen ska bli så effektiv som möjligt. I kommunerna har man därför just genomfört eller håller på att genomföra en omorganisation av resurser för elever i behov av särskilt stöd. I dessa omorganisationer finns det några gemensamma drag. Ett är att man går mot en ökad decentralisering av resurser. Ett annat att man samtidigt går både mot en centralisering och en decentralisering av kompetens.

Då det gäller kompetensen är trenden att resurserna samlas i centrala resursteam, som i Lilla Edet, Lysekil och Orust eller områdesteam som i Lerum och Trollhättan. Samtidigt försöker man genom fortbildning bygga upp en kompetens hos samtliga som arbetar med dessa elever för att skolan så långt möjligt ska kunna lösa det enskilda fallet på egen hand. Ett större ansvar läggs därmed på den enskilde läraren. Vad vi ser är således både en centralisering och en decentralisering.

Skolpolitikerna beskriver elevvård och resurser till elever i behov av särskilt stöd som politiskt prioriterade frågor. Det är något vi kan instämma i om vi ser till den ekonomiska styrningen. Initiativen och förslagen till förändringar i organiseringen av stödet till dessa elever, liksom utökningarna av stödet, har dock i samtliga fall kommit från förvaltningen. Förvaltningens förslag har i sin tur sin grund i att man reagerat på signaler från omvärlden.

I Lilla Edet upptäckte tjänstemän i Skolverkets statistik att kommunen avsatte relativt lite resurser till elevvård. Även valet att inrätta just ett resursteam i kommunen relateras till omvärldsfaktorer. Lilla Edet hade sett att det var så man valde att göra i många andra kommuner. Andra

signaler som förvaltningen tagit till sig är signaler från själva verksamheten, till exempel att stödet till elever inte fungerar ändamålsenligt och att kompetensen på området måste höjas.

Politikerna har uppfattat det som mycket positivt att inrätta centrala elevvårdsteam. I en av kommunerna, Lilla Edet, har skolpolitikerna inte varit nöjda med hur elever i behov av särskilt stöd hittills tagits om hand. Man har eftersträvat en ny syn på elever med behov av särskilt stöd och sättet att organisera stödinsatserna.

Ett team som arbetar konsultativt med skolornas personal är en politiskt medveten strategi för att förankra en ny syn på stödinsatser. Utbildningsnämndens ordförande menar att skolorna i för stor utsträckning anlitat elevassistenter och därmed »lyft ut« eleverna ur den ordinarie undervisningen.

Färgelanda är den enda kommunen där det finns en uttalad besparingstanke bakom beslutet att inrätta ett centralt elevvårdsteam. Syftet är att lärarna ska samverka med resursteamet och på så sätt höja sin kompetens på området elever i behov av särskilt stöd. Tanken är att behovet av elevassistenter då ska minska och kommunen därmed spara pengar, eftersom assistenter är en dyr form av stöd.

Ett resursteam kan sägas kombinera kravet på besparingar och kompetensutveckling för lärarna. Kompetensutvecklingen är i sin tur tänkt att förändra arbetssättet och synen på elever i behov av särskilt stöd. Hittills har man dock haft problem att rekrytera lämplig kompetens till det centrala teamet, vilket gör att teamet ännu inte fullt ut arbetar så som det var tänkt.

Motsvarande tankegångar beträffande personalens kompetens, i förhållande till behovet av elevassistenter, finns också i Trollhättan och i sdn Centrum. sdn Centrum fokuserar dock mer på arbetslaget och dess roll, än på den enskilde läraren.

Hur har då de politiskt beslutade förändringarna genomförts? I till exempel Lysekil, sdn Centrum och Trollhättan ingick olika personal-kategorier i det utredningsarbete som ligger bakom förändringarna. Det innebär dock inte, varken i Trollhättan eller i Lysekil, att slutresultatet är förankrat i verksamheten.

I Lerum, speciellt på 0-6 skolan, förefaller förhållandena vara de

motsatta. Både resursteamet och lärarna tycks arbeta enligt politiker-nas intentioner och det gäller både synen på eleven och förhållandet mellan teamet och lärargruppen. Detta betyder att de politiska beslut-en då det gäller hur skolan ska arbeta med elever i behov av särskilt stöd fått genomslag.

Förankringen av de politiska besluten handlar i hög grad om rektors förhållningssätt gentemot politiska beslut och hans/hennes förmåga att överföra de politiska besluten till verksamheten. Enligt lärarna på skolan råder det ingen som helst tveksamhet om vad som gäller och att detta beror på rektors och ledningsgruppens roll då det gäller att om-sätta politiska beslut till verksamhet.

GYMNASIESKOLAN

Inledningsvis kan vi konstatera att på gymnasieskolan handlar elever i behov av särskilt stöd i första hand om att eleverna ska klara godkänd-nivån. Hur gymnasieskolorna har organiserat verksamheten för att detta ska lyckas varierar i hög grad.

I Lerum nämns särskilt att nämnden regelbundet ska skaffa sig in-formation om skolans verksamheter genom att träffa skolans personal. Det sker också genom täta kontakter mellan nämndens politiker och verksamheten, både rektorer och lärare. De vittnar också om att politi-kerna är väl insatta i hur verksamheten ser ut för dessa elever. Skolan har också ett system som gör att den har kontroll över elevernas behov av stödåtgärder och har därmed en faktisk möjlighet att redovisa hur stödet är organiserat och vad det ger för resultat.

Både för Lysekils och Trollhättans del saknas den här täta kontakten mellan nämndpolitikerna och verksamhetens företrädare. Rektorerna i Trollhättan träffar nämnden högst en gång per år i samband med års-redovisningen, i övrigt sker all kontakt genom förvaltningen. Detta be-kymrar ordföranden i gymnasienämnden som anser att nämndens styr-förmåga är relaterad till dialogen mellan nämnd och verksamhet kring verksamhetens mål. Fungerar inte den så fungerar inte heller styrning-en, vilket han också konstaterar är fallet.

Varför fungerar då inte dialogen? Ett skäl som anförs av nämndens ledamöter är den säljar- och utförarmodell som Trollhättan använder

sig av och som anses hindra politikerna i nämnden från att påverka verksamheten, bortsett då från den begränsade ekonomiska styrningen. Modellen kan leda till ett »vi och dom«-tänkande som begränsar kommunikationsmöjligheterna. Ett annat skäl är skolans oförmåga att reflektera över sin egen verksamhet, dvs. att beskriva vad man gör. Det innebär att nämnden har svårt att få information om verksamheten överhuvudtaget och inte minst vari skolans eventuella problem ligger då det gäller att nå de politiska målen.

Lokala grenar och individuella program [fyra kommuner]

I två av de studerade kommunerna, Tjörn och Orust, har kommunen ingen egen gymnasieskola med nationella program, utan man bedriver viss gymnasial utbildning i form av individuella program och lokala grenar. I den tredje kommunen, Lerum, finns en ordinarie gymnasieutbildning. Då det gäller Uddevallas individuella program har vi studerat bakgrunden till och konsekvenserna av förändringar i programmens organisering.

Politikresultat

Tjörn har för närvarande en gymnasial utbildning som omfattar det individuella programmet, en lokal gren av hotell- och restaurangprogrammet kallad Turism samt en lokal gren av energiprogrammet kallad Sjöfart.

På Orust finns tre lokala grenar och det individuella programmet. De lokala grenarna Båtbyggnation, Båtmekanik och Husrenovering är kopplade till hantverks- och fordonsprogrammen.

Det individuella programmet hade tidigare som inriktning människokunskap och friskvård, i syfte att locka till sig kvinnliga studerande. Men verksamheten slog inte väl ut och eleverna har nu relativt stora möjligheter att utforma innehållet i programmet efter egna önskemål.

I Lerum startade höstterminen 1996 ett samarbete mellan Lerums gymnasieskola och Saabs växellådsfabrik i Göteborg. Samarbetet innebär att delar av utbildningen, som kallas specialutformat program

inom industriprogrammet, är förlagd till fabriken. Inte bara apu (arbetsplatsförlagd utbildning) utan hela kurser är förlagda till fabriken. I det avtal som reglerar samarbetet förbinder sig Saab även att erbjuda eleverna feriearbete på fabriken mellan andra och tredje året på programmet. Eleverna har också förtur till arbete efter avslutad utbildning.

I Uddevalla finns det individuella programmet på en av kommunens två gymnasieskolor, med dess rektor som ansvarig för programmet. Programmet sorterar dock under den s. k. Arbetslivsenheten, Ale, ett kommunalt organ som förutom det individuella programmet även ansvarar för arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Ale var tidigare underställt skolstyrelsen, men flyttades genom ett kommunfullmäktigebeslut i början av 1996 till kommunstyrelsen. Ansvaret för det individuella programmet ligger dock kvar på skolstyrelsen.

Politikformulering och genomförande

På Tjörn har det lokala näringslivet legat på hårt under själva beredningsfasen. Näringslivet, enskilda tjänstemän och kontakterna dem emellan är det som har utgjort själva styrprocessen. Skapandet av de lokala grenarna har delvis skett utanför politikernas kontroll. Det relativt stora underskott som idag finns för gymnasieutbildningen i kommunen anses ha sin förklaring i detta förhållande. Kommunens ungdomar och föräldrar har inte tillfrågats om vilken typ av utbildning de vill ha.

I Orust har ungdomarna i kommunen vid ett tillfälle tillfrågats om vilken typ av utbildning de önskar sig. Utifrån det gick förvaltningen ut och frågade om det lokala näringslivet hade möjligheter att samverka. Reaktionerna från näringslivet var positiva och ledde till att de lokala grenarna kunde skapas. Kommunen befinner sig nu i en process där det utreds om kommunen ska satsa på att starta en egen gymnasieskola eller inte.

I Lerums fall har samverkan mellan industriprogrammet och Saab initierats av rektorn för gymnasiet och en representant för Saab. Det var inga problem att få gehör hos utbildningsnämnden. Förslaget om samverkan låg helt i linje med skolpolitikernas ambitioner att knyta de

yrkesinriktade programmen närmare näringslivet. Ambitionen är extra tydlig hos nämndens ordförande (m), som menar att detta är enda sättet att överhuvudtaget försvara de yrkesinriktade programmens existens. Till saken hör att industriprogrammet i sin tidigare skepnad bedömdes fungera mycket dåligt av såväl skolpolitiker som förvaltning.

Några reflexioner och slutsatser

Formuleringen av den lokala skolpolitiken är en komplex och långt ifrån entydig process. Det kanske till och med är relevant att tala om flera samtidiga processer, där många olika aktörer är delaktiga. I vissa fall förefaller det också som om tillfälligheternas spel och slumpen har ersatt det rationella beslutsfattande som vi föreställer oss styr verksamheten.

Frågan om vilka aktörer som agerar och på vilket sätt i en frågas olika faser är inte enbart relaterad till de olika aktörernas funktion och intresse utan även till sakfrågans karaktär. Det är alldeles tydligt att de olika frågorna skiljer sig i politisk betydelse och att de därför är mer eller mindre politiskt intressanta.

Frågan om »elever i behov av särskilt stöd« har politisk tyngd, både generellt och i respektive kommun och kan vara men är inte alltid ideologiskt värdeladdad. Det råder konsensus i kommunerna kring stödets storlek. Det som däremot ifrågasätts och diskuteras på vissa håll är hur fördelningsprinciperna ska se ut, vilket i sig har att göra med var man menar att ansvaret för dessa elever ska ligga, centralt på förvaltningen eller på varje resultatenhet. Elever i behov av särskilt stöd är en av skolans kärnfrågor och därmed en fråga som politikerna är tvingade att förhålla sig till. it-frågan tycks ha ett stort symbolvärde för kommunen i sin helhet och behandlas i hög grad som en verksamhetsneutral fråga trots att den i sig rymmer en rättvisaspekt. Det här är i allra högsta grad en fråga som i den allmänna samhällsdebatten är av politiskt intresse och som i vissa kommuner har fått genomslag och då främst som en rent teknisk fråga. it ses som ett mål i sig och endast undantagsvis som ett medel för att förändra undervisningen. Verksamhetsråd liksom utformningen av gymnasiets lokala program kan också ha en ideologisk prägel men förefaller från politikernas sida i första hand

handla om praktisk politik för att förbättra verksamheten, medan det för andra aktörer handlar om att bevaka egna intressen eller uppfylla statliga krav. För brukarinflytande finns det ett politiskt intresse i ett fåtal kommuner, vilket har att göra med det kommunala sammanhanget medan frågan däremot idag inte är föremål för ett allmänt politiskt intresse.

Mot bakgrund av den arbetssituation som fritidspolitiker har förefaller det rimligt att anta att politikerna måste göra prioriteringar bland de frågor som förväntas ligga på deras bord. Genom att inte engagera sig i vissa frågor lämnar skolpolitikerna utrymme åt andra aktörer att ta initiativ och agera. Ser man generellt till vilka frågor som är av politiskt intresse kan vi också konstatera att variationen mellan kommunerna är liten. Många frågor ligger av olika skäl i tiden och tas inte frågan upp av politikerna förs den ändå upp till diskussion av andra aktörer. Vi ser också exempel på att frågor får sådan politisk tyngd att de övertas av kommunstyrelsens ledamöter.

Lerum är ett exempel där politikerna är mycket tydliga då det gäller utformningen av beslut. De frågor som ligger inom projektet »En skola i tiden«, dvs. it och verksamhetsråd har fått särskilda förutsättningar, vilket innebär att politikerna inte enbart har angivit mål utan också anvisat medel för att målen ska kunna nås. Det innebär inte att man angett riktlinjer men däremot givit förutsättningarna. Hur målen ska nås är fortfarande verksamhetens ensak. De förutsättningar som getts rör organisationen, dvs. ledningsgrupper på varje skola, knutna till rektor, och internkonsulter som fungerar som delprojektledare för vart och ett av sakområdena och som förmedlande länk mellan den enskilda skolan och projektledningen. Förutom organisation handlar det om ekonomiska förutsättningar. Då det gäller it har kommunen anställt tekniker för att lösa underhålls- och servicefrågorna. Det handlar även om resurser för kompetensutveckling för skolans personal inom dessa områden. Det är också klart framskrivet att rektor tillsammans med ledningsgruppen är ansvarig för att projektet drivs på respektive skola. Det sker också en kontinuerlig uppföljning och utvärdering av projektets resultat i form av en dialog mellan rektor och projektledning.

Ser vi till resultatet av projektet så menar både rektorer och lärare att dessa förutsättningar bidragit till att göra det möjligt att uppnå de politiska målen. Vi kan också jämföra dessa frågor med frågan om elever i behov av särskilt stöd, som inte ingår i projektet, och därmed inte heller har dessa specifika förutsättningar. Vi kan då konstatera att det bland vissa lärare inte är lika självklart hur man ska arbeta med frågan om elever i behov av särskilt stöd jämfört med de övriga två områdena. Det är möjligt att det till viss del kan förklaras med skillnader i frågornas karaktär men framförallt handlar det om politisk tydlighet.

Lysekil är exempel på ett annat tillvägagångssätt. Det gäller både beslutens utformning och själva genomförandet, som flertalet av kommunerna tillämpar. I samtliga tre sakfrågor är besluten utformade utan att några specifika förutsättningar eller riktlinjer anges och utan att kommunledningen explicit påtalar var ansvaret ligger för att genomföra besluten. I samtliga sakfrågor är det svårt att se att besluten genomförts. Både beträffande *it* och frågan om elever i behov av särskilt stöd saknas förutsättningar för att genomföra besluten, bland annat i form av ekonomiska resurser och kompetens. Då det gäller samtliga frågor saknas också den tydlighet som innebär att de politiska intentionerna är fullständigt klara för var och en som arbetar inom skolan.

Styrningens aktörer och deras roller

Politikerrollen

Skolpolitikerna kan vara, men är inte självklart, en aktiv aktörsgrupp när en skolfråga initieras och bereds. Vårt material visar att de sällan initierar frågor. Istället får vi en bild av skolpolitikerna som huvudsakligen reaktiva snarare än aktiva; de agerar först då det finns ett färdigt förslag att ta ställning till och fatta politiskt beslut om.⁶ Initiativ i frågor tas främst av förvaltningen, men också av enskilda skolledare och lärare samt det lokala eller regionala näringslivet. Då det gäller verksamhetsråd finns det ytterligare en grupp – föräldrar.

Det finns dock vissa skolpolitiker som visat sig vara aktiva. Ett av de få fall där vi sett hur skolpolitikerna har tagit initiativ i en fråga är skapandet av verksamhetsråd i Orust kommun. Här förefaller det vara omvärldsförändringar i form av de nya läroplanerna som i praktiken omsatts till ett förslag om verksamhetsråd. Men också i Lerum finns det aktiva skolpolitiker. De har där spelat en central roll för beslutet om utvecklingsprojektet för grundskolan »En skola i tiden«.

Det generella mönstret, bortsett från dessa undantag, är således att skolpolitikerna mycket sällan agerar i själva initieringsfasen. Däremot styr de skolan på andra sätt. Vår bild är att det främst är genom resurstilldelningen som skolpolitiker gör sina prioriteringar. *it*-frågan visar ett tydligt mönster i detta avseende.

it-frågan illustrerar väl hur skolpolitikerna främst handlar reaktivt, dvs. agerar först då det finns konkreta förslag att ta ställning till och besluta om. Förklaringen till detta ligger förmodligen i frågans utpräglat tekniska karaktär. Vår tolkning är att politikerna för att kunna formulera »egna« mål för *it*-satsningarna, dvs. mål utöver de som finns i *it*-

6. Se Jacobsson, B: *Konsten att reagera. Intresse, institutioner och näringspolitik*. Carlssons förlag, Stockholm, 1989.

planerna, måste ha god kunskap om it-området. Har skolpolitiker i allmänhet den inblicken och den kunskapen? Är det möjligt – och är det önskvärt? Vårt svar på den första frågan är att så oftast inte är fallet och att särskilt fritidspolitikerna har små möjligheter att skaffa sig den kunskapen inom ramen för sitt uppdrag. Fritidspolitiker är dock inte någon enhetlig kategori. Några är fritidspolitiker i ordets bokstavliga mening, dvs. de arbetar i sin ordinarie tjänst till hundra procent och sköter sitt politiska uppdrag på fritiden, medan andra är tjänstlediga, till exempel till femtio procent. Förutsättningarna för att skaffa sig kunskap om skolan ser således mycket olika ut.

Oavsett sakfrågan påverkar också kommunernas storlek politikernas möjlighet att skaffa sig kunskap om verksamheten. I de kommuner vi besökt förefaller det vara så att politiker i de mindre kommunerna har stora möjligheter att skaffa sig information, vid sidan om de formella informationsvägarna. Det blir då lätt för dem att gå in och ha synpunkter på detaljer när de har kunskap om enskilda förhållanden. Styrningen i dessa kommuner tenderar också att bli mer personbunden. Samtidigt som politikerna kompenserar brister i systemet med informella kontakter innebär detta tillvägagångssätt att man går in och »stör« systemet, något som inte uppskattas varken av vissa politiker eller av förvaltningen. För de politiker som menar att det är på det här sättet de bör styra är den formen av detaljstyrning naturligtvis legitim. För andra politiker handlar dock styrning mer om att skapa visioner och formulera mål för verksamheten och inte om att lägga sig i enskildheter. Svaret på den andra frågan – om det är önskvärt – beror således i hög grad på den enskilde politikerns syn på sin roll.

it-frågan är specifik genom att den har ett stort symbolvärde. Att satsa på it både i skolan och i kommunen överhuvudtaget kan ses som ett uttryck för att kommunen är modern och framåtblickande och satsningen kan tänkas påverka bilden av kommunen positivt. Det finns en politisk medvetenhet om detta, vilket bekräftas av olika kommunstyrelserns intresse för frågan.

Frågan om elever i behov av särskilt stöd utgör något av en »motpol« till it-frågan. Något tillspetsat kan man säga att it-frågan handlar om teknik och att elever i behov av särskilt stöd handlar om ideologi.

Frågan om elever i behov av särskilt stöd är föremål för ett helt annat slags politiskt intresse än it-frågan. I samtliga de kommuner där vi studerat frågan om elever i behov av särskilt stöd ser vi att det är ett politiskt uppmärksammat område, som ofta väcker ett personligt engagemang hos politikerna. Skälen till detta är flera. Den kommunala kontexten är av betydelse. Flera av våra undersökta kommuner är förhållandevis små och antalet elever i behov av stöd är inte större än att politikerna kan urskilja individerna bakom behoven. Gruppen elever som är i behov av särskilt stöd anses växa och kommunerna anser det därför angeläget att organisera stödet så att det både tillfredsställer elevernas behov och kommunernas krav på effektivitet. I flera kommuner pågår det därför en diskussion om hur frågan ska lösas.

Lilla Edets utbildningsnämnd menar att etableringen av ett centralt resursteam och ett konsultativt arbetssätt inte i första hand handlar om att få till stånd en effektivare och mer överblickbar resursanvändning. De anser snarare att organiseringen är en strategi för att på sikt förändra synen på elever i behov av särskilt stöd. Därmed inte sagt att de ekonomiska aspekterna spelar en underordnad roll.

Politikernas intresse för elever i behov av särskilt stöd avspeglas i vissa kommuner också i själva konstruktionen av resursfördelnings-systemet. I flertalet kommuner fördelas samtliga resurser via skolans budget, vars storlek bestäms av antalet elever på respektive enhet. I Färgelanda sker dock en fördelning utöver bastilldelningen som är relaterad till faktiskt behov utifrån särskilda faktorer. Inom denna budget är inga pengar öronmärkta för insatser till dessa elever utan varje skola ansvarar för hur resurserna ska användas. När pengarna väl fördelats finns det i allmänhet inga extra pengar att tillgå.

Trollhättan och Lerum har dock en annan konstruktion. I Trollhättan fördelas tio procent av resurserna utifrån fem kriterier, som exempelvis antalet invandrare och socialbidragstagare, som syftar till att fånga ett områdes sociala struktur. Dessutom finns det en central resurs för särskilda grupper med specifika behov som damp och Aspergers syndrom. I Lerum behåller barn- och ungdomsnämnden vissa resurser för elever i behov av särskilt stöd, som förvaltningen administrerar. Rektorerna ansöker sedan om medel ur den centrala potten utifrån särskilda kriterier.

När det gäller skolpolitikernas benägenhet och förmåga att följa upp och utvärdera verksamheten ger vårt material följande bild. Rektorer och i synnerhet lärare framför ofta åsikten att skolpolitiker sällan ställer frågor om verksamheten. De följer inte systematiskt upp hur det går med it-satsningarna och verksamhetsråden. De få gånger då skolpolitikerna trots allt ställer frågor om skolans utveckling anses de av de professionella ställa »fel« frågor.

Den sistnämnda aspekten av skolpolitikernas förhållande till verksamheten illustreras väl av hanteringen av it-satsningarna i Lerum och Uddevalla. Här menar lärarna att skolpolitikerna är alltför ivriga att se resultat av it-satsningarna och att skolpolitikerna frågar om kvantitet och effektivitet snarare än om kvalitet i användningen av it. Lärarna upplever det intresse som skolpolitikerna visar för verksamhetens utveckling som osystematiska och ogrundade kontroller, snarare än som uppföljning och utvärdering.

Vårt material visar att det inte bara är de politiker som sitter i facknämnderna med speciellt ansvar för skolan, som påverkar skolan. Även de som vi valt att kalla allmänpolitiker, ledamöter av kommunfullmäktige och kommunstyrelse, fattar beslut om skolan.

För kommunfullmäktiges del handlar det inte bara om en »formell« påverkan genom att anta skolplanen. Resurstilldelningen för it-satsningar är ett exempel på en fråga som så att säga »lyfts« från skolpolitikernas bord och beslutats i kommunfullmäktige. På så sätt blir kommunfullmäktige en aktör med ett reellt inflytande över vad som beslutas för skolans del. Lysekil, Uddevalla och Lilla Edet är tydliga exempel på denna påverkan. I dessa kommuner desavouerades nämndernas beslut pga. att kommunstyrelsen gjorde andra ekonomiska bedömningar än nämnderna.

Framtagandet av skolplanen i Lerum är ett exempel på hur vissa skolangelägenheter hanteras även utanför facknämnderna. Riktlinjerna för skolplanen diskuteras i en dialog mellan kommunstyrelsen och facknämnderna. Detta förhållande mellan facknämnder och kommunstyrelse uppges vara karakteristiskt för samtliga verksamheter i kommunen. Kommunalsrådet förklarar ordningen med att det inom alla kommunala verksamheter finns ett långsiktigt perspektiv som berör

samtliga Lerumsbor och som därför måste diskuteras och förankras brett. Den sortens dialog mellan kommunstyrelse och nämnd förefaller dock vara tämligen unik men något liknande förekommer också i Trollhättan, även om det inte fungerar fullt ut, när kommunstyrelsen diskuterar sig fram till inriktningsmålen i den s. k. Mål och ResursPlanen. I allmänhet förs det en dialog i kommunerna i samband med budgetarbetet. I flera kommuner saknas även den dialogen och budgetramarna fördelas av kommunstyrelsen, utan riktlinjer eller prioriteringar för verksamheten till nämnden.

Det verkar generellt sett råda samförstånd kring den arbetsfördelning eller kanske snarare maktfördelning, som finns mellan facknämnder och kommunstyrelse. Det ses som självklart att kommunstyrelsens och dess budgetberednings ord väger tyngst, då det gäller fördelningen av pengar till olika kommunala verksamheter. Innebörden av detta konstaterande är att nämndens rörelsefrihet är tämligen begränsad då det gäller resurser. En av Trollhättans nämndpolitiker menar att av skolbudgetens drygt hundra miljoner kan nämnden göra egna prioriteringar på ett par miljoner. Såväl allmän- som skolpolitikerna anser att skolan är ett prioriterat område och att skolan har klarat sig relativt bra, trots de besparingar som kommunerna tvingats till de senaste åren.

Här är emellertid Orust ett undantag. Sedan kommunstyrelsen på egen hand tog initiativet och fattade beslut om ett omfattande besparingsprogram är den allmänna uppfattningen, hos såväl nämndpolitiker, tjänstemän som skolpersonal, att makten över skolan på det här sättet lyfts upp till kommunstyrelsenivå. Programmet upplevs som något mycket negativt och har inneburit pekpinnar för de verksamma i skolan. Om vi ser innebörden av styrning som en strävan att påverka någons handlande i en bestämd riktning, till exempel en beslutsfattare medvetna försök att påverka tillämpningen och genomförandet av sina beslut, så förefaller kommunstyrelsens beslut vara överordnat andra beslut. Både nämndpolitiker, förvaltningstjänstemän och skolpersonal känner sig överkörda.

Några reflexioner

I beskrivningen av politikerrollen förefaller det som om det är ett problem som överskuggar andra. Det är relationen politiker – verksamhet. Problemet är väl känt sedan tidigare och kan rubriceras som ett misstroende mellan dem som beslutar om skolan och dem som ska verkställa besluten. Man kan också beskriva det som ett länkings- eller tolkningsproblem, som handlar om svårigheten att överföra ett politiskt budskap till en pedagogisk verksamhet, dvs. svårigheten att överföra en kulturs synsätt till en annan kultur⁷ eller att skolan ingår i två olika slags system, ett politiskt och ett pedagogiskt.

Men det förefaller också som om problemet även rör kunskapen om själva ansvarssystemet. Det råder oklarheter om vad ansvarssystemet faktiskt innebär för respektive politiker och verksamhet. För verksamhetens del kan man se det som att den till vissa delar inte accepterar ansvarsfördelningen och värjer sig för dess krav. Detta yttrar sig i ett missnöje med politikerna, oavsett om man anser att de styr för mycket eller för lite.

Politikerna å sin sida har i hög grad tolkningsföreträde och är i princip suveräna att utforma sin roll utifrån egna uppfattningar om rollens innebörd. Detta leder bland annat till att politikerna dåligt utnyttjar möjligheterna till styrning, och det klagande av rollfördelningen som ligger i styrningen.

Liksom så många andra av våra frågor kan omfattningen av det här problemet delvis förklaras med den kommunala kontexten. Problemet är framförallt av principiellt intresse eftersom det påverkar möjligheterna till förändring. Val av styrmedel bottnar i sin tur i politiska uppfattningar om hur den kommunala styrningen kan och bör gå till. I Lerum har politikerna valt att försöka påverka skolornas arbete genom att besluta om att samtliga grundskolor i kommunen ska arbeta med vissa frågor inom projektet »En skola i tiden«. En projektledning som består av internkonsulter, lärare från kommunens egna skolor, och en

7. Se Lindensjö, B. & Lundgren, U.P.: Politisk styrning och utbildningsreformer. Liber, Stockholm, 1986, Municio, I.: Genomförande. Vem tolkar beslut och vem ser till att reformer blir mer än ord? Skolverket, Stockholm 1995.

extern konsult har kontinuerligt bistått skolans personal med kompetensutveckling och stöd. Det är en av flera förklaringar till att projektets intentioner fått ett så stort genomslag på skolorna.

I de flesta andra kommuner ser vi att politikernas roll begränsats till att ange de övergripande målsättningarna och de ekonomiska ramar för verksamheten. Varje skola har fått i uppdrag att genomföra verksamheten mot de uppsatta målen, med tilldelade medel. När sedan skolan inte genomför verksamheten såsom avsetts och inte uppfyller målen, reagerar politikerna i efterhand. I otillfredsställelse över att verksamheten inte följer politikernas beslut går politikerna in i efterhand och försöker påverka en pågående process eller snarare försöker påverka så att en processen startar. I Lysekil ser vi exempel på det både när det gäller hur skolorna arbetar med elever i behov av särskilt stöd och verksamhetsråden, i Trollhättan beträffande den s. k. Utvecklingsplanen. Och resultatet? Ja, det låter vänta på sig.

Förvaltningen – en länk mellan politiker och verksamhet

Vårt empiriska underlag ger flera olika exempel på hur förvaltningen agerar.

För förvaltningen i Färgelanda är förändrade statliga regleringar och kommunala sparkrav en utgångspunkt för initiativ. Beskrivningen är säkert giltig för flertalet kommuner även om lyhördheten gentemot staten är tydligare i vissa kommuner än i andra. Vad som sätts upp på den politiska agendan är dock i hög grad beroende av förvaltningens initiativ. En förvaltningschef beskriver det så här: »Nämnden väntar på vad jag tar upp.« Visserligen diskuteras dagordningen, i det här fallet mellan förvaltningschef och nämndordföranden, innan den fastläggs, men initiativet ligger helt klart hos förvaltningen och därmed också en stor möjlighet till påverkan och styrning.

Otvivelaktigt förhåller det sig också så att förvaltningen har en helt central funktion som förmedlande länk mellan politiker och verksamhet, både från politiker till verksamhet och vice versa. I flera kommuner ser förvaltningschefen det som en av sina viktigaste uppgifter att skapa goda förutsättningar för kommunikation mellan politiker och

tjänstemän. För förvaltningarna i Orust och Trollhättan ingår i det i den uppgiften att skapa en fungerande styrprocess. I Orust handlar det mycket om att få till stånd ett antal funktioner – initiativ, beredning, beslut, uppföljning och utvärdering – för att processen ska löpa någorlunda friktionsfritt. I Trollhättan är en viktig aspekt också att få till stånd en klar rollfördelning mellan politiker och förvaltning. Initiativet kommer i båda fallen från förvaltningen.

Inom gymnasie- och vuxenutbildningen i Lerum beskrivs förhållandet mellan politiker och förvaltning på ett annat sätt. Utbildningschefen ser som en av sina främsta uppgifter att »bromsa« politikerna och tala om var gränsen går för deras inblandning och därmed hantera det misstroende som han menar finns mellan utbildningsnämndens politiker och lärarna. Han anser att det finns en »klar politisk styrning« av den verksamhet som han är chef för, och att han som tjänsteman i Lerum inte har samma fria spelrum som han haft på motsvarande tjänster i andra kommuner. Han ser också som sin uppgift att bereda vägen i nämnden för vissa ärenden, genom att ta upp dem och avläsa de politiska reaktionerna och när han anser att tiden är mogen återkomma med ett förslag.

Överlag ser vi att den politiska dagordningen starkt påverkas av tjänstemännen. Det är främst förvaltningen som reagerar på signaler från verksamheten och omvärlden. Det är förvaltningen som bereder ärenden, där de politiska ramarna är angivna, och kommer med förslag till lösningar, som sedan läggs fram för politikerna att ta ställning till.

Färgelanda, Lysekil och Trollhättan är kanske de kommuner som utmärker sig tydligast i fråga om förvaltningens starka ställning. I Färgelanda och Lysekil förefaller politikernas roll i stort sett vara begränsad till att sanktionera initiativ och förslag som kommer från förvaltningen, efter att den i sin tur reagerat på signaler från verksamhet eller omvärld. I Lysekil är förslaget om verksamhetsråd ett bra exempel på ett sådant förfarande. Här var det förvaltningen som tog initiativet och som också försökte driva frågan, trots ett svalt intresse från politikerna, eftersom förvaltningschefen menade att detta var något som skolan var skyldig att genomföra.

Hur ser då politikerna på den här beskrivna rollfördelningen? Skol-

politikerna är generellt sett väl medvetna om och införstådda med förvaltningens starka ställning. De tycks mena att den här ordningen är den enda rimliga. I synnerhet många fritidspolitiker talar om hur svårt det är att ha en ingående kunskap om och överblick över skolan. En skolpolitiker uttrycker det som att: »Politikerna är i händerna på tjänstemännen och måste förlita sig på dem.« Det här tycks vara en allmän uppfattning bland de politiker vi träffat. Har man en annan åsikt än förvaltningen måste man, menar en nämndordförande, »vara väldigt stark som fritidspolitiker«.

Rollfördelningen mellan politiker och tjänstemän i flera av våra undersökta kommuner stämmer inte vare sig med intentionerna bakom ansvarssystemet eller med vår generella uppfattning om hur den representativa demokratin bör fungera. Det vi ser är att tjänstemännen i princip fyller en tänkt politisk funktion. Är detta liktydigt med att tjänstemännen styr eller är det enbart uttryck för en praktisk och möjlig arbetsfördelning?

Några reflexioner

I sdn Centrum och Trollhättan där rollerna mellan förvaltning och politiker beskrivs som tydliga kan förklaringen sökas i den nuvarande eller den tidigare organisationen. I sdn Centrum har förvaltning och politiker medvetet byggt upp en organisation som utgår från att politikerna fattar beslut om »vad-frågor«, dvs. målsättningar och inriktning, medan förvaltningen fattar beslut om »hur-frågor«, dvs. hur verksamheten ska bedrivas. Det leder sedan till att förvaltningsledningen skriver överenskommelser med enhetscheferna. Modellen med överenskommelser innebär att man lägger fast vilka mål och förväntningar som enheten ska arbeta mot under året. Överenskommelserna är ett sätt för förvaltningsledningen att kommunicera nämndens prioriterade mål och tydliggöra sina ansatser och ambitioner.

Många politiker är medvetna om att förvaltningen fungerar som ett filter och de försöker därför att korrigera den bilden genom att vara ute i verksamheten och därmed framförallt bilda sig en egen uppfattning om verksamhetens »mjuka frågor«, frågor som verksamheten har svårt att beskriva och som inte fångas i tabeller och diagram.

Rektor – en centralfigur i det lokala skolsammanhanget

De sakfrågor som följts visar att rektorsrollen är central i den lokala skolpolitiken. Rektor blir i flera fall det centra varigenom varje fråga filtreras och tolkas. Hur detta konkret sker i praktiken är oviss men att rektor har en nyckelroll är otvivelaktigt. Det har stor betydelse för de prioriteringar och ställningstaganden som i slutänden sker på en skola hur rektor ser på den aktuella frågan och sin egen roll för att leda skolans verksamhet. Detta blir speciellt tydligt när det inte finns några politiska prioriteringar. När det gäller frågan om i t. visar vårt material att det till sist förefaller vara rektor som på många skolor beslutar hur skolan ska använda tilldelade resurser. Han/hon fattar också beslut om undervisningens innehåll i vissa fall och kan därigenom påverka att i t. hamnar på schemat.

Rektors centrala roll är lika tydlig när det gäller brukarinflytande. Huruvida frågan överhuvudtaget drivs, liksom inflytandets innehåll, är avhängigt rektors vilja att ge föräldrar, elever och personal möjlighet att ta del av skolans verksamhet. När det gäller frågan om elever som behöver särskilt stöd är det ytterst rektors ansvar vilka elever som ska prioriteras.

Rektorerna har beskrivit sin rektorsroll i intervjuerna. Mycket kort kan den 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. För flertalet tycks det som går under den samlande beteckningen administration och som bland annat inbegriper ekonomi, vara det som tar mest tid. Den funktionen är knuten till rektor som ansvarig för verksamheten. För dem som anser att det pedagogiska ledarskapet är den primära funktionen innebär det också för mycket tid. Flera rektorer nämner inte uttryckligen rektors pedagogiska roll utan när de beskriver vad de anser är viktigt för deras sätt att leda verksamheten rör det sig oftast om ett generellt ledarskap, som handlar om att »inspirera och skapa möjligheter», »vara föredöme – signaler från mitt eget beteende befästs i organisationen», »lyssna», »uppmuntra till nytänkan-

de« och »lägga sig i men inte driva« samt »att personalen trivs och mår bra«. För flertalet rektorer tycks detta allmänna chefskap vara liktydigt med att vara rektor. För några enstaka rektorer innebär emellertid det pedagogiska ledarskapet något annat än ett allmänt chefskap. Framförallt ska det få konsekvenser för lärarnas handlande, dvs. leda till förändring i den konkreta undervisningssituationen.

Till att börja med har rektor inte en utan flera uppdragsgivare – kommun och stat – och som någon rektor beskriver det, också ett informellt uppdrag från lärare, elever och föräldrar. Det dubbla huvudmannaskapet för skolan beskrivs ofta i litteraturen som ett problem för rektor.⁸ Flertalet av rektorerna i vår studie har dock svårt att tänka sig att det statliga respektive det kommunala uppdraget skulle kunna stå i ett motsatsförhållande till varandra. Det enda område som pekats ut som tänkbart för en sådan konflikt är elever i behov av särskilt stöd, eftersom begränsade kommunala resurser kan göra det svårt att nå upp till statens krav.

En av rektorerna formulerade sin syn på relationerna till stat respektive kommun på följande sätt: »Jag ser mitt uppdrag så att kommunen ger mig budgetramar och har vissa synpunkter på hur jag bedriver min verksamhet, men det är faktiskt staten som är min uppdragsgivare i direkt nedstigande led.«

Som kommunal mellanchefer utgör rektor länken mellan verksamhet och politiker – förvaltning och mellan politiker – förvaltning och verksamhet. Det är han/hon som i båda riktningarna ska förmedla ett budskap. För att kunna fungera som budbärare måste det finnas tillfällen till möten och till 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. I de större kommunerna, till exempel Trollhättan och Uddevalla, som har en områdesorganisation för grundskolan, träffar rektorerna i regel inte politikerna annat än vid specifika tillfällen. Där sköts istället den normala kontakten av de områdesansvariga. I Lerum ges sådana till-

8. I Rektor som styrfunktion i en decentraliserad skolorganisation, görs en genomgång av aktuell forskning kring rektorsrollen. PM, Skolverket, 1998.

fällen i samband med rapportering från projektet »En skola i tiden«. För att öka möjligheterna till kontakt skapar flera kommuner särskilda tillfällen för detta. I Uddevalla har man s. k. utbildningsdagar ett par gånger per år, där politiker, förvaltning och skolledare träffas och diskuterar skolfrågor.

Flera rektorer beskriver dialogen, som trots allt äger rum i många kommuner mellan dem och politiker som bristfällig. I hög grad rör diskussionen ekonomiska och organisatoriska frågor. Politikerna beskrivs som okunniga, dåligt insatta och strategilösa när det gäller den pedagogiska verksamheten. Vissa rektorer saknar en pedagogisk debatt med politikerna. Flera rektorer efterlyser konsekvens och riktlinjer att arbeta efter. Det finns rektorer som tycker att verksamheten är uppbyggd för mycket kring delar / resultatenheter och alltför sällan utifrån någon gemensamt formulerad vision eller strategi om hur man vill utveckla skolan i kommunen. »För mycket delar och för lite helhet«, som en rektor uttrycker det.

Den här kritiken riktas således mot skolpolitikerna och vad som uppfattas som tillkortakommanden i förhållande till de förväntningar rektor har men riktas däremot inte mot målstyrningen som sådan. Många rektorer upplever den nya ansvarsfördelningen som något mycket positivt och menar att det finns inget alternativt sätt att styra skolan som skulle vara att föredra. Att de sedan inte anser att politikererna praktiserar målstyrning är en annan sak. Detta är speciellt klart uttalat i till exempel Lerum och sdn Centrum där rektor har fullt resultatansvar och möjligheten att föra med sig eventuellt över- och underskott till påföljande år. I bland annat Lysekil och Uddevalla har decentraliseringen stannat på kommunnivå, »man har behållit makten centralt« konstaterar en rektor, och har således inte nått lika långt. Något som kritiserar av rektorerna. Att rektorsrollen är kringskuren uppfattas som ett misstroende och som ett uttryck för ett kontrollbehov hos politikerna. Att det förhåller sig så bekräftar också kommunpolitikerna.

Idag är rektorernas huvuduppgift att fördela resurser inom sitt ansvarsområde och så långt möjligt nå upp till verksamhetens angivna målsättningar. I en tid då många rektorer anser sig leva under knapphetens kalla stjärna tar detta i vissa fall sig uttryck i en allmän frustra-

tion, som i sin tur leder till en uttalad misstro mot de lokala skolpolitikerna. Det innebär att de också får fungera som katalysator för kritik mot diverse olösta problem som inte ligger inom politikernas område.

Generellt sett menar politikerna att rektorerna ska hålla sig inom givna ramar och att de ska klara sin verksamhet inom dem. Rektorerna ska göra prioriteringar själva, anser politikerna. I politikernas beskrivning av rektorsrollen framkommer också betydelsen av att värna om de signaler som kommer från rektorsnivån. Politikerna är i många fall medvetna om den arbetssituation som rektorerna arbetar under och att det nya läraravtalet medfört ytterligare utökade ledningsfunktioner.

Från förvaltningspersonal och politiker finns i några fall ett uttalat missnöje över hur lång tid det många gånger tar för förändringsinsatser att få genomslag ute i verksamheten. Ibland är det svårt att få gehör hos rektorer och skolpersonal för initierade förändringar. Ett exempel på en politiskt initierad förändring som det har varit svårt att få gehör för hos skolpersonalen är frågan om en förändrad elevsyn och därmed ett förändrat sätt att organisera insatser för elever med behov av särskilt stöd. En vice ordförande i en utbildningsnämnd säger: »Vår vilja är så politiskt uttryckt att man faktiskt får finna sig i det.« Det finns någon förvaltningschef som menar att utvecklingsprocesserna på skolorna i många fall skulle gå fortare om man haft större möjligheter att rekrytera rektorer externt. I det sammanhanget anses det positivt att många rektorer idag rekryteras från barnomsorgen och inte från skolan.

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. Flera rektorer menar att politikerna sparar på ledningsresurser eftersom det är mindre kontroversiellt än att spara på verksamheten. I Lerum har politikerna med projektet »En skola i tiden« gått motsatt väg och beslutat att rektor ska ha en ledningsgrupp till sitt förfogande. Ledningsgrupperna har, enligt några av Lerums rektorer, avlastat dem och gett dem mer tid för den pedagogiska utvecklingen.

Lärare efterlyser dialog

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. Vi har också sett att vissa lärare inte bara tar det ansvaret utan också påtar sig en roll som initierande och drivande och den som sätter igång processer, ofta innan politiska beslut är fattade. Särskilt tydligt är det på it-området där vi hittar många av våra eldsjälar. Hur ser då förutsättningarna ut för lärarna att ta detta ansvar? Bortsett från de individuella förutsättningarna, som precis som beträffande rektor spelar en stor roll och handlar om intresse och engagemang, kan förutsättningarna innebära så vitt skilda ting som materiella resurser, tid, kompetens, tillgång till information, förekomsten av dialog med politiker och/eller rektor samt skolans kultur.

Att variationerna är stora, både mellan skolor inom en kommun och mellan kommunerna, då det gäller de materiella förutsättningarna är alldeles tydligt framförallt då det gäller it. Detta kom fram i många av de besökta skolorna, bland annat i Lysekil, där lärarna på gymnasieskolan inte kan praktisera den fortbildning i it de genomgått eftersom det är brist på datorer på skolan. Samma förhållande råder även på ett par skolor på Tjörn, där kommunen inte har skjutit till några pengar för inköp av datorer utan där det blev varje skolas ansvar att inom den egna budgeten bekosta eventuella datorer. På skolorna hade man ansett sig tvungen att prioritera andra områden och därför fanns det inte tillräckligt antal datorer.

Lärarnas kritik, som kommer fram i de enskilda sakfrågorna, mot vad de uppfattar som dåliga förutsättningar, riktas i vissa fall mot rektor men framförallt mot de lokala skolpolitikernas sätt att ansvara för och styra skolan. Kritiken rör då inte enbart den enskilda sakfrågans hantering utan riktas allmänt mot vad lärarna uppfattar som ekonomiska nedskärningar, som minskade speciallärresor och brist på vikariepengar. »Politikerna förstår inte att det här är en resurskrävande verksamhet.«

Kritiken rör också politikernas bristande kunskaper om skolan, brist på intresse för själva verksamheten och kritik mot att politikerna inte lyssnar. Vissa lärare anser också att det är en nackdel att personer som inte har så stor skolkunskap beslutar över skolan. Dessa kritiska röster kan ses som ett uttryck för lärarnas frustration över vad de upplever som en motsättning mellan de krav som ställs på dem och tillgängliga resurser.

Den här negativa bilden har naturligtvis en motbild på de skolor där man menar att det finns materiella förutsättningar för att genomföra politikernas intentioner. På de skolorna är uppfattningen om politikerna och deras sätt att sköta skolan ofta också en annan.

Vad som generellt sett är utmärkande för lärarnas tolkning, av ett väl fungerande förhållande mellan verksamhet, förvaltning och politiker, är en levande dialog mellan olika funktioner och aktörer. Det anses viktigt, för både beslutsfattare och professionella, att växelspelet mellan dessa är uppbyggt på ömsesidigt förtroende och att styrningen är grundad på relevant information. »De stöttar oss med ord. Men nu får de visa det med beslut.« Vad som kan tyckas anmärkningsvärt är att de intervjuade rektorerna och lärarna inte reflekterar över sin egen roll för att informera politiker och förvaltning om hur verksamheten bedrivs. De förmedlar sällan muntliga eller skriftliga redogörelser för hur verksamheten löper, på eget initiativ. Även då politiker begär redovisningar av verksamheten, får de sällan det de begär. Enligt politikerna har det här att göra med bristande förmåga att beskriva den egna verksamheten. En av Trollhättans nämndpolitiker beskriver att han »med en däres envishet« försökt få igång en diskussion om enheternas produktionsmål – »hur gör ni, vad jobbar ni med, vad är det för verksamhet som pågår?« – för att få veta hur de politiska effektmålen bryts ned och om målen är »vettigt« satta. När det inte finns någon dialog »kan vi ju hitta på vilka vansinnigheter som helst«. Behovet av dialog är således ömsesidigt.

Vi har dock exempel på skolor där förmågan att beskriva den egna verksamheten finns, exempelvis i form av konsekvensbeskrivningar av alternativa tänkbara politiska beslut. Vi har också gott om exempel på informella kontakter mellan lärare och politiker, vilket är ett tecken på

att det ändå förs någon form av dialog dem emellan. Även i det fallet kommer initiativet ofta från politikerna.

Tillgången till information är central för att lärarna ska kunna arbeta enligt politikernas intentioner. I flera av undersökningens sakfrågor framför lärarna bristen på information som skäl för att verksamheten inte påverkas. Det gäller exempelvis arbetet med it eller elever i behov av särskilt stöd. Den s. k. Utvecklingsplanen i Trollhättan är ett typiskt exempel där lärarna inte anser sig ha fått tillräcklig information, bland annat om planens innehåll. Politiker och förvaltning anser däremot att planen är förankrad genom de stora informationsinsatser som gjorts, både för personal och föräldrar. En nämndpolitiker menar att har lärarna velat det, så har det funnits många tillfällen till diskussion om planen med politikerna. Trots detta, är det lärare som på en direkt fråga överhuvudtaget inte hört talas om Utvecklingsplanen. Frågan är då om det beror på brist på information.

De beslut som politikerna fattar landar på skolor som alla ser olika ut. Varje skola är unik med sin egen identitet i form av system för normer och regler. De bestäms i sin tur av de professionellas vanor, rutiner och pedagogiska grundsyn. Dessa ofta privata eller åtminstone personliga och bestämmande faktorer kan sammanfattas i begreppet skolans kultur och uttrycks i kollegier och kår och bärs upp av de människor som socialiserats in i varje skolas miljö. Det är detta som befäster en skola som institution. När de politiska ambitionerna och besluten inte stämmer överens med detta system, kan resultatet bli att politiker ibland uppfattar vissa etablerade handlingar på skolnivå som motstånd. När en kommun fattar beslut om verksamhetsråd utan att syftet med det och de inblandades roller tydliggörs, reagerar en del lärare med misstro eftersom de ser föräldrarnas deltagande som ett hot mot den egna professionen. Det är så lärarrösterna kan ses i detta sammanhang. Resultat av de politiska besluten går ju inte alltid hand i hand med de rutiner som byggts upp på skolorna under lång tid.

Frågan är om en sådan misstro i vissa fall också tar sig uttryck i motstånd. Det tycks finnas en föreställning hos en del lärare om att han/hon är suverän att besluta om i vilka former undervisningen ska bedrivas och att lärarens prioriteringar beror på om målen och besluten

stämmer överens med de personliga eller kollektivt etablerade rutinerna. Lärargrupper på ett par av skolorna i Lysekil ger exempel på detta. Det handlade då om hur de hanterade beslutet om ett elevvårdsteam. »Vi hade inte det behovet. De elever vi inte klarar själva behöver lyftas ut.« Vi anser »att det gamla arbetssättet var bättre«. Det tidigare lärarcitatet om verksamhetsråd uttrycker samma sak: »Det är inget som skolan känt behov av.«

Skolors olika sätt att arbeta inom en kommun trots samma uppdrag kring it, verksamhetsråd och elever i behov av stöd kan också förklaras med att lärarna tolkar de kommunala besluten på olika sätt. Flera personer, med olika funktion inom systemet, har gett uttryck för att lärarna 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 osv. sätter sin prägel på den praktiska utformningen av beslutet.

Övriga aktörer

Som vår beskrivning visar har flera aktörer agerat i det kommunala skolsammanhanget när en skolfråga formas. Politiker, skolförvaltning, rektorer och lärare har på olika sätt deltagit i de sammanhang där ett beslut tillkommer, genomförs och får sin slutliga utformning. Det är en bild av de aktörer som formellt sett har givits en plats på den arena där skolans inriktning och utformning ska beslutas och verkställas. I vissa fall har vi också kunnat identifiera aktörer som befinner sig utanför den formella strukturen men som ändå utövar inflytande och påverkar de processer varigenom en sakfråga får sin utformning.

Den här medverkan av yttre/informella aktörer visar sig tydligast beträffande gymnasieskolan och tillkomsten av lokala grenar och specialutformade program. Här finns det en medverkan som bottnar i en ömsesidig vilja, från kommunala politiker och tjänstemän och lokalt näringsliv, att tillsammans forma en gymnasial utbildning. Vid tillkomsten av de lokala grenarna på Tjörn och Orust visade det sig vara näringslivet, som tillsammans med enskilda tjänstemän, till stor del utgjorde själva styrprocessen. Det som skiljer processerna åt mellan

kommunerna kan sägas vara aktörernas olika grad av påverkan och inflytande över de nyckelfunktioner som tillsammans formar grenarnas inriktning, finansiering och innehåll.

Vi har inte på förhand kunnat förutse vilka aktörer som skulle komma att delta i den process, genom vilken sakfrågorna har utvecklats. Vi har genom de inblandade aktörernas beskrivning av sitt eget handlande, i relation till sakfrågan och till varandra, kunnat fånga ett mönster av aktörer som direkt påverkat sakfrågornas karaktär. Vi kan däremot inte uttala oss om vilken eventuell indirekt påverkan som andra aktörer eventuell haft, som till exempel Skolverket, Kommunförbundet, fackliga organisationer och Hem och skola.

Avslutande diskussion

Vi redogjorde inledningsvis för två olika styrperspektiv. I det perspektiv som kan beskrivas som det rationellt hierarkiska ses organisationer som dels målrationella, dels hierarkiska. Målrationalet innebär att organisationer har entydiga mål och att beslut fattas på grundval av kunskap om alternativa medel att nå dessa mål. En hierarkisk ordning förutsätts råda i sådana organisationer och därmed följs övergripande beslut på högre nivåer av specificerade beslut på lägre. De föreställningar och värderingar om hur den svenska skolan ska styras, som kommer till uttryck i den officiella styrmodell som gäller för skolan, passar i många fall in på detta sätt att förhålla sig till styrning och genomförande. Staten fastställer nationella mål och inriktningar för undervisningen. Kommunen har ansvaret för att organisera verksamheten och för att den genomförs enligt de av staten fastställda nationella målen. Skolans personal har slutligen ansvaret för den dagliga verksamheten och att den bedrivs enligt de riktlinjer som stat och kommun dragit upp. Systemet bygger på den rationella logiken om att övergripande mål specificeras och genomförs enligt politikernas intentioner.

Vårt material, som visar hur frågor inom den kommunala skolan initieras, beslutas, genomförs och vad de resulterar i, följer i många fall inte den logiken. En av projektets utgångspunkter var också att enbart ett rationellt, hierarkiskt perspektiv inte kan förklara hur skolan styrs utan att ytterligare ett perspektiv måste till, nämligen ett aktörsperspektiv.

Skolans styrning – något mycket komplext

Vår empiri visar också att den lokala skolverksamheten är mycket komplex. Politiska initiativ och beslut utgör sällan den första delen i den

process som ger frågorna deras slutliga utformning. Flera parallella processer pågår samtidigt, vilka inte alltid är relaterade till varandra, och där är många olika aktörer delaktiga och påverkar hur en fråga utvecklas. I flera fall är det snarare så att det är tillfälligheternas spel, som i sig förefaller vara personberoende, mer än det rationella beslutsfattandet och genomförandet som styr verksamheten.

Vår bild av vem som tar initiativ i en fråga och hur beslutet utformas är att det i hög grad är beroende av det kommunala sammanhanget men att det samtidigt finns inslag av oförutsägbarhet. Maktstrukturen i kommunen »talar om« vilka aktörer som kan få inflytande över händelseutvecklingen inom skolan. Att det dyker upp »eldsjälar« kan ses som ett uttryck för att det finns ett utrymme som »väntar på« att bli fyllt. Vilka som framgångsrikt fyller det handlingsutrymmet beror således på den etablerade maktstrukturen. Det är således ingen tillfällighet att det är förvaltningen i Färgelanda, respektive Lysekil, som tar upp och driver vissa frågor. Trycket från omvärlden är också viktigt för att i sin tur förklara vilka frågor som kommer upp på den politiska dagordningen. Vad ligger i tiden? Vad bör kommunen satsa på? Omvärlden spelar också en roll då det gäller vilka lösningar kommunen väljer och kommunens val har att göra med befintliga möjligheter, med de modifieringar som tillkommer utifrån den egna kommunens förutsättningar.⁹

Frågan är sedan hur beslut realiserar och genomförs på skolorna. Resultaten från den här studien visar att det finns stora variationer i processen och att det är ett tydligt problem att omsätta politiska beslut till pedagogisk verksamhet. I många kommuner finns det ett glapp på systemnivå mellan den arena där styrningen formuleras i beslut och målsättningar för skolan, och ofta konkretiseras i planer för olika delar av verksamheten, och den arena där verksamheten får sin slutliga utformning. Besluten stannar ofta på rektorsnivå. När så inte är fallet kan det förklaras med en tydlighet i den politiska styrningen och med rektors pedagogiska ledarskap. Men det finns också ett glapp mellan

9. Se Henning, R: Att följa trenden – aktiva och passiva kommuner. Nerenius & Santerus Förlag, Stockholm 1996.

aktörerna i systemet, som handlar om osäkerhet om målstyrningens innebörd och därmed också om de olika aktörernas roller, vilket leder till oklara föreställningar om vad rollerna innebär. Mellan samtliga aktörer kan vi finna uttryck för att man tänker i ett »vi« och ett »dom«. Det är däremot sällan aktörerna ser sig själva som en del av en helhet, ett system som för att fungera förutsätter ett samspel mellan alla delar.

Många forskare¹⁰ pekar på att den yttersta verkställigheten av ett beslut är det avgörande ledet för framgång eller misslyckande. I det här fallet är det således lärarna som skulle ha avgörandet i sina händer. Det är i princip dessa och inte politikerna och förvaltningstjänstemännen som beslutar om verksamhetens slutliga utformning. Vi har tidigare diskuterat att förutsättningarna för att lärarna ska kunna besluta och handla utifrån politiska beslut är dåliga i många kommuner – däri inbegriper vi också frågan om rektor påtagit sig rollen som förmedlare och uttolkare av det politiska budskapet men också politikernas förmåga att skapa incitament för lärarna att genomföra sitt uppdrag.

Vad är det då som gör att lärare tänker och handlar som de gör, i relation till förutsättningar och de förväntningar som ställs på dem? Om vi ser till de frågor vi följt i denna studie så har det visat sig att i t, elever i behov av särskilt stöd och brukarinflytande många gånger får ett utfall som skiljer sig väsentligt från politikernas och tjänstemännens ursprungliga intentioner. Mycket av förklaringarna kan sökas i lärarnas tolkning och bearbetning av de mål som kommunerna ställt upp.¹¹ Det har många gånger inneburit att lärarna översatt målen till förutsättningar för handling, i form av organisatoriska lösningar och arbetsätt. Hur skolorna sedan konkret arbetar med i t och hur man stödjer elever blir en effekt av hur skolorna tolkat målen under givna förutsättningar.

10. Se Winther, S, Municio, I: Från lag till bruk. Hemspråksreformens genomförande. AA, Stockholm 1987, Lipsky, M: StreetLevelBureaucracy. New York 1980.

11. Se not 10. Municio, I.

Att inte kunna, vilja och förstå

En förklaring till varför de kommunala besluten inte får det genomslag som varit avsikten och att variationerna mellan skolornas arbete är så stora, trots att samma beslut gäller för alla skolor inom en kommun, kan vara att lärarna i skolan i varierande grad kan, förstår eller vill genomföra beslutet ifråga. På många skolor identifierar sig rektor med lärarna och där är det därför motiverat att inkludera rektor i lärargruppen. Resultatet av den process då skolledare och lärare översätter och tolkar kommunala beslut är därför ofta förknippat med hur väl de förstår beslutet och i vilken mån de vill och kan genomföra beslutet.¹²

När det gäller att förstå de beslut som fattas har vi stött på flera rektorer och lärare som klagat över den ovisshet som råder på deras skola, på grund av att besluten ofta formulerats på ett sådant sätt att de ger ett för stort handlingsutrymme. Flera kommuner har formulerat målsättningar om att arbetet med elever i behov av särskilt stöd ska förändras utan att ge några riktlinjer för vad som avses. Likadant är det i många fall med it. Alla är överens om att skolorna ska satsa på it som ett pedagogiskt verktyg men det saknas uttryckligen politiska uppfattningar om vad detta innebär. Lärarna förstår inte på grund av att de inte alltid har fått tillräckligt med information om hur till exempel verksamhetsråd är tänkt att fungera. De politiska intentionerna kanske saknas eller har inte formulerats så tydligt att de kan vägleda lärarna i deras agerande. I vissa fall handlar det också om en omedvetenhet om beslutets existens.

När det gäller att kunna genomföra ett beslut ser vi stora variationer. Det generella mönstret är att rektorer och lärare upplever en klyfta mellan krav och resurser och de anser därför att det finns svårigheter med att genomföra beslutet. Resurser handlar då, för lärarnas del, inte enbart om tjänster, materiel utrustning och kompetens utan kan också innebära skolans organisation. Då det gäller elever i behov av särskilt stöd är det också frågan om den särskilda kompetens som efterfrågas,

12. Sannerstedt, A: Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken i Rothstein, B (red): Förvaltningspolitikens grundproblem. SNS Förlag, Stockholm 1991.

det totala individuella arbetssättet, överhuvudtaget är utvecklad. I samtliga frågor kan vi finna bristen på resurser som förklaring till problem med att genomföra ett politiskt beslut. Även här finns det dock undantag och det gäller då särskilt de kommuner där kommunledningen medvetet satsat på att se till att det finns förutsättningar.

Lärare vill inte på grund av att målen och besluten inte alltid stämmer överens med personliga eller kollektivt etablerade uppfattningar och rutiner för hur till exempel elever i behov av särskilt stöd ska hjälpas. Lärarna kan således vara oeniga i sak.

Beslutet om en ny elevvårdsorganisation i Lysekil, som innebar att ett elevvårdsteam inrättades, ledde till att många lärare, i brist på förståelse för den nya organisationen, fortsatte att arbeta som tidigare, på ett sätt som de har erfarenhet av. Det innebär att delar av lärarkåren inte accepterat nämndens beslut. Det bör tilläggas att andra lärare arbetar efter den nya modellen men inte på grund av beslutet om en ny arbetsmodell utan därför att lärarna redan före beslutet arbetade enligt modellens intentioner. I det fallet blev beslutet en bekräftelse på en redan genomförd förändring.

Att styra skolan i en tid av ökad osäkerhet

Men även politikernas och förvaltningspersonalens agerande kan, i viss mån, förklaras av att de å sin sida inte kan eller förstår den pedagogiska verksamheten. Att inte kunna är för dem oftast förknippat med bristen på relevant information om verksamheten, vilket i sin tur kan leda till att politiker och förvaltning inte alla gånger förstår de förhållanden som råder i skolan. Det gör att politiker och förvaltning känner en viss osäkerhet om hur skolan i deras kommun utvecklas och hur man kan styra och leda verksamheten. Däremot behöver det inte betyda att man saknar visioner om skolans roll i samhället.

Denna osäkerhet hänger också samman med de senaste årens förändringar av skolan och dess omgivning. De nya principerna för statlig finansiering har undanröjt den direkta relationen mellan resurs och aktivitet. Samtidigt har åttiotalets politiska ansträngningar att förändra den offentliga sektorn, med hjälp av teorier hämtade från det privata näringslivet, lett till nya sätt att organisera och tala om denna sektor. I

en tid av allmänt ökad osäkerhet försöker de som ansvarar för skolan hantera den nya situationen. I det läget bistår omgivningen gärna med lösningar. Det finns redan en mängd färdiga lösningar och modeller. Det kan handla om organisations- och styrningsmodeller, att man »måste ha« en viss inriktning, till exempel it, eller handlingsrekommendationer om hur elever i behov av särskilt stöd ska hanteras. Olika lösningar anammas, inte på grundval av rationella analyser utan snarare för att skapa mening och legitimitet. Osäkerheten om vad som kan och bör göras är också en osäkerhet om omgivningens – väljarnas, brukarnas – tilltro till skolan och till kommunens verksamhet i allmänhet. Att anamma olika modeller blir ett sätt att reducera denna osäkerhet och ett försök att öka omgivningens tilltro till att man »verkligen gör något«.

De inriktningar som skolan väljer och anammar har, som vi beskrivit, inte så mycket med rationellt, strategiskt tänkande att göra. Snarare är det så att idéerna utvecklas efter sin egen logik i mötet med praktiken i skolan. Som beskrivningen av sakfrågorna visar, så blir också resultatet av denna process mycket varierande på olika skolor, utifrån varje skolas specifika förutsättningar. Det förefaller snarare vara så att verksamheten i skolan fungerar trots eller oberoende av de intentioner som formuleras på politisk nivå. Om det inte, som vi har sett beträffande Lerum, finns en tydlighet i den politiska styrningen och en förmåga hos skolans rektor att vidarebefordra det politiska budskapet på ett sådant sätt att det accepteras och övertas av skolans personal.

I rapporten redovisas resultaten från Skolverkets utvärdering av hur tio kommuner styr sina skolor. För att förstå den process som styrning innebär har tre skolfrågor granskats: it, elever i behov av särskilt stöd och brukarinflytande. Frågorna har följts från det att frågorna initierats till dess att de har genomförts på verksamhetsnivå. Analysen grundar sig på intervjuer med politiker, förvaltningstjänstemän, skolledare och lärare i respektive kommun och på kommunernas dokumentation kring de valda frågorna.

