

ANSVARET FÖR SKOLAN

– en kommunal **utmaning**

Sammanfattning: Kommunerna har sedan några år tillbaka helhetsansvaret för skolan. Denna skrift behandlar ansvarsfördelningen mellan stat och kommun; de olika styrinstrument som kommunen har till sitt förfogande; samt uppföljning, utvärdering, beslutsfattande och ledning av skolverksamheten.

Exempel från ett antal kommuners erfarenheter och modeller för styrning och egenkontroll finns efter varje kapitel. Skriften är tänkt att fungera som hjälp och diskussionsunderlag till kommunerna i deras ansvar för skolverksamheten.

Ämnesord: ansvarsfördelning, beslutsfattande, egenkontroll, ledning, styrning, uppföljning, utvärdering.

Beställningsadress:
Liber Distribution
Publikationstjänst
162 89 Stockholm
Tel: 08-690 95 76
Fax: 08-690 95 50
e-post: skolverket.lidi@liber.se
Beställ.nr: 97:327

Omslag och illustrationer: Ninni Oljemark, Kombinera
Grafisk form: Johan Nilsson, Kombinera
Tryckeri: Katarina Tryck, Stockholm 1997

ISBN 91-88373-76-2

Innehållsförteckning

1. Den nya ansvarsfördelningen	9
Kommunens ansvar	10
Den stora utmaningen	12
Delar i en strategi	13
Det gemensamma ansvaret	15
2. Det gamla och det nya	19
Utvecklad målstyrning	20
Kommunaliseringen	21
Uppdraget till Skolverket	23
3. Att styra verksamheten	29
Kvalitetssäkring	30
Skolplanen som styrinstrument	31
Skolplanen och budgeten	34
Exempel från kommuner	
4. Att kontrollera verksamheten	51
Några begrepp	52
Mål och resultat	53
Uppföljning och utvärdering	54
Tillsyn	56
En utvecklad årsredovisning	58
Målstyrningens kretslopp	60
Exempel från kommuner	
5. Att besluta om verksamheten	79
Statens syn på det kommunala beslutsfattandet	79
Olika slag av beslut	81
Att delegera och ändå styra	82
Exempel från kommuner	
6. Att leda verksamheten	91
Kompetens för målstyrning	92
Rektorsfunktionen	93
Ledningsgruppen	96
Exempel från kommuner	
7. Samverkan för utveckling	105

Förord

Sex år har gått sedan kommunerna fick helhetsansvaret för skolans verksamhet. Riksdag och regering har gett kommunerna tydliga uppdrag att styra, följa upp, kontrollera och utveckla verksamheten utifrån nationellt fastställda mål. Stor frihet finns för kommuner och skolor att inom de statligt reglerade ramarna, som bl.a. består av skollag, läroplaner, kursplaner och betygskriterier, avgöra hur verksamheten skall genomföras.

Skolverket har funnit att det finns allvarliga brister i kommunernas ansvars- tagande. Tydligt har dessa brister framkommit vid en riktad tillsyn av tjugo kom- muner. Konsekvenserna är allvarliga, inte minst för enskilda elever.

Skolverket har tagit fram en handlingsplan för hur verket skall kunna bidra till att kommunernas styrning och egenkontroll skall kunna utvecklas och funge- ra bättre. I planen ingår bl.a. att ledande politiker i samtliga kommuner under 1997 och 1998 inbjuds till överläggningar med Skolverkets ledning. I planen ingår också denna skrift, Ansvar för skolan. Den riktar sig i första hand till kommunernas politiker men också till skolchefer eller motsvarande och rektorer. Den är tänkt att bilda underlag för diskussioner om den egna kommunens sätt att styra, kontrollera och utveckla verksamheten.

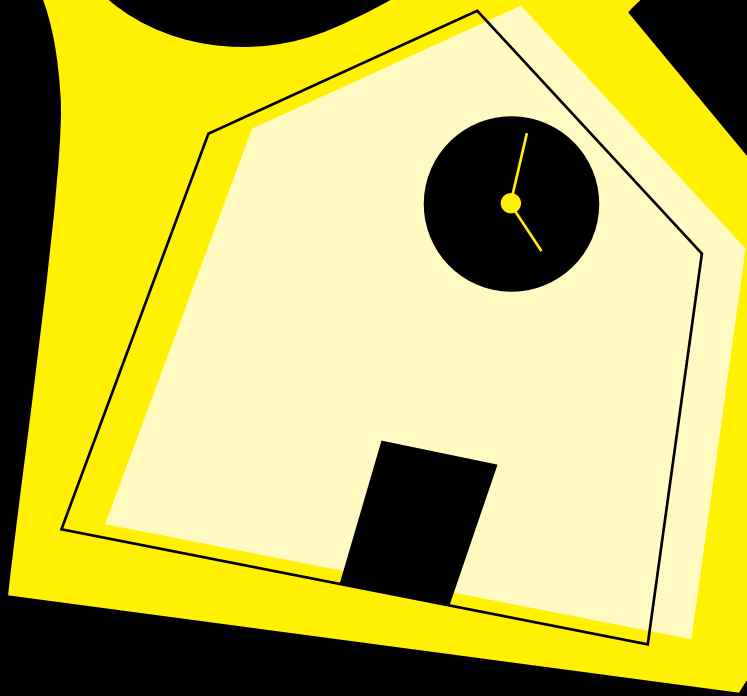
De två första kapitlen beskriver bakgrund och motiv till ansvarsfördelningen mellan stat och kommun. I det tredje kapitlet beskrivs de olika styrinstrument som kommunen har till sitt förfogande. De tre därpå följande kapitlen behandlar uppföljning, utvärdering, beslutsfattande och ledning.

Det avslutande avsnittet tar upp nödvändigheten av ett gemensamt ansvars- tagande stat – kommun och politiker – anställda för den svenska skolan. Det nationella uppdraget innebär att de var och en för sig och tillsammans skall arbeta för att utveckla den svenska skolans kvalitet.

Det är ingen enkel process att utveckla rollfördelning och helhetstänkande i ett decentraliserat styrsystem. Det är Skolverkets förhoppning att denna skrift skall vara till hjälp i det utvecklingsarbetet. I slutet av varje avsnitt finns exempel från kommuner och diskussionsfrågor som underlag för egna ställningstaganden.

Skriften har utarbetats av f d skoldirektören Sten Tillhammar.

Ulf P. Lundgren
generaldirektör



ansvar

1

Den nya ansvarsfördelningen

Riksdagen och regeringen skall styra skolverksamheten genom att ange nationella mål.

Inom de ramar och riktlinjer som riksdagen och regeringen lägger fast skall kommunerna och andra huvudmän för skolan ha stor frihet att avgöra hur verksamheten skall genomföras.

Skolans verksamhet skall följas och utvärderas. Uppföljningen och utvärderingen skall ge underlag för att bedöma om åtgärder behöver vidtas eller korrigeringar göras för att nationella mål och riktlinjer skall kunna upprätthållas och resultaten förbättras.

Ja, så uttryckte regeringen i prop. 1990/91:18 Ansvaret för skolan den nya ansvarsfördelning mellan stat och kommun som trädde i kraft den 1 januari 1991. I förhållande till den tidigare ansvarsfördelningen innebar förändringen en väsentligt ökad kommunal frihet när det gäller ”hur-frågorna” – framför allt hur verksamheten skall organiseras.

För att kunna kombinera en nationellt likvärdig utbildningsstandard med ökad lokal frihet när det gäller genomförandet har de nationella målen och bestämmelserna skärpts och gjorts tydligare. Såväl de nya läroplanerna som de statliga förordningarna för resp. skolform innehåller därför ordet ”skall” i större utsträckning än tidigare.

Som motprestation för den ökade friheten kräver staten att kommunerna utövar tillsyn samt följer upp och utvärderar verksamheten i förhållande till nationella och lokala mål och bestämmelser. Denna tyngdpunktsförskjutning får konsekvenser för den kommunala styrelsens och dess förvaltnings arbete.

Samtidigt bildades ett nytt statligt ämbetsverk, Skolverket. Det nya verkets huvudsakliga uppgifter är utveckling, uppföljning, utvärdering och tillsyn av skol-

verksamheten. Däri ingår att utöva tillsyn över att kommunerna fullföljer sina skyldigheter betr. egen tillsyn, uppföljning och utvärdering.

För sitt nationella uppdrag är Skolverket beroende av att kommunerna redovisar som en följd av sitt uppdrag beträffande uppföljning och utvärdering.

Kommunens ansvar

Statens krav på kommunerna när det gäller tillsyn, uppföljning och utvärdering har förts in i skollagens 1 kap. 12§.

Om tillsyn	Den som är huvudman för en del av det offentliga skolväsendet
uppföljning	ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med
utvärdering	bestämmelserna i denna lag och de bestämmelser som kan finnas i annan lag eller förordning. Utöver vad som föreskrivs i denna lag kan i annan författning finnas föreskrifter särskilt om <ul style="list-style-type: none">– mål och riktlinjer för utbildningen,– utbildningens innehåll och– utbildningens omfattning i tiden.

Denna portalparagraf för kommunernas del i den förändrade ansvarsfördelningen säger inget om på vilket sätt kommunen skall utföra sitt uppdrag från staten – det får kommunen avgöra själv. Det torde emellertid stå klart att det förstahandsansvar kommunen fått för tillsyn, uppföljning, utvärdering och utveckling av skolverksamheten i hög grad förändrar den kommunala styrelsens och dess förvaltnings arbete.

För att säkerställa en nationellt likvärdig utbildningsstandard har staten i skollagens 2 kap 1-8 §§ fastställt fyra krav betr. den kommunala organisationen och styrningen.

Om styrelse	Varje kommun och landsting skall som styrelse för sitt offentliga skolväsende utse en eller flera nämnder.
Om skolledning	För ledningen av utbildningen i skolorna skall det finnas rektorer. Rektorn skall hålla sig väl förtrogen med det dagliga arbetet i skolan. Det åligger rektorn att särskilt verka för att utbildningen utvecklas.
Om fortbildning	Varje kommun och landsting skall se till att fortbildning ordnas för den personal som har hand om utbildningen. Kommuner och landsting skall vinnlägga sig om en planering av personalens fortbildning.

Om skolplan I alla kommuner skall det finnas en av kommunfullmäktige antagen skolplan som visar hur kommunens skolväsende skall gestaltas och utvecklas. Av skolplanen skall särskilt framgå de åtgärder som kommunen avser att vidta för att uppnå de nationella mål som har satts upp för skolan. Kommunen skall kontinuerligt följa upp samt utvärdera skolplanen.

För varje skolform finns en särskild statlig förordning med bestämmelser om bl.a. utbildningens organisation och innehåll, stödinsatser, elevers rättigheter och skyldigheter och om samverkansformer. Det är inom dessa ramar kommunen får utöva sin frihet.

I läroplanerna som också är bindande förordningar, anges nationella mål och riktlinjer för skolverksamheten. De är statsmaktens måldokument som är direktadresserade till lärare och rektorer. Tolkning och tillämpning av läroplanerna är därmed primärt den enskilda skolans ansvar.

Den kommunala styrelsens roll blir att ge skolorna tillräckliga förutsättningar för att uppnå målen samt att vid behov och med utgångspunkt från vad som framkommit vid tillsyn, uppföljning och utvärdering kräva förändring.

I skollagen och förordningarna finns ett sextiototal beslutspunkter beträffande verksamheten för vilka det anges att den kommunala styrelsen beslutar. På dessa punkter kan styrelsen, inom de ramar för delegation som kommunallagen anger, välja att själv besluta eller att delegera beslutsrätten.

På nästan lika många punkter i lag och förordningar står det att rektor beslutar. Den beslutsrätten kan ingen ta ifrån rektorn. Den kan inte heller delegeras.

Dock får enligt förordning om försöksverksamhet med lokala styrelser i skolan (SFS 1996:605 och 1997:642) vissa av de beslut som ligger på rektor fattas av en lokal styrelse. Beslut om sådan försöksverksamhet fattas av kommunen och anmäls till Skolverket.

I proposition 1990/91:18 Ansvaret för skolan angav regeringen inriktningen på den utökade kommunala beslutsrätten – en inriktning som riksdagens utbildningsutskott också betonade (1990/91:UBU 4). I propositionen sägs bl.a.

Det är angeläget att decentraliseringen av beslutanderätten och det förändrade ansvarstagandet inte gör halt vid kommungränsen eller hos politikerna. Det är i själva skolverksamheten som det tydligt framgår vilka åtgärder som måste vidtas och vilka prioriteringar som bör göras för att skolan skall bli bättre.

Staten har alltså överlämnat beslut om hur verksamheten skall genomföras till kommunen med uppmaning att delegera beslutanderätten så nära verksamheten

som möjligt. Samtidigt har staten skärpt kraven på att kommunen utövar tillsyn över att de delegerade besluten följer bestämmelser i lagar och förordningar.

Den stora utmaningen

Den förändrade ansvarsfördelningen brukar betecknas som att gå från statlig regel- och resursstyrning till mål- och resultatstyrning. Denna förändring innebär en betydande utmaning och omställning för den enskilda kommunen

Enligt skollagen skall kommunen som styrelse för sitt skolväsende utse en eller flera nämnder. Det är på dessa nämnder, utsedda av kommunfullmäktige, som ansvaret ligger för kommunens del i den nya ansvarsfördelningen. Det är styrelsen som skall fastställa hur kommunens ansvar för styrning, uppföljning, utvärdering, tillsyn och utveckling av skolverksamheten skall utformas.

När dessutom beslut om själva verksamheten delegeras nära verksamheten förändras karaktären på de frågor som behandlas i styrelsen. Styrelsens funktion i det förändrade styrsystemet behandlades i regeringens proposition 1988/89:4 Skolans utveckling och styrning. Propositionen angav inriktningen enligt följande.

Det ökade kommunala ansvaret och övergången till en mer utpräglad målstyrning kommer att medföra behov av en tyngdpunktsförskjutning i skolstyrelsens arbete.

Om skolstyrelsen skall kunna fullgöra dessa nya och utökade uppgifter väl, måste den i första hand ägna sig åt de övergripande aspekterna av verksamheten och åt principiellt viktiga frågor och avgöranden samt åt att ange riktlinjer och prioriteringar.

Skolstyrelsen bör inte ingripa i metodiska eller pedagogiska frågor av professionell karaktär. Men den bör noga följa och låta utvärdera undervisningens resultat och vid behov kräva förändringar och förbättringar.

Delegationsmottagarna bör åläggas ett mera markerat redovisnings- och resultatansvar gentemot skolstyrelsen.

Att förändra styrelsens arbete från traditionella driftbetonade ärenden till mer principiella och övergripande ställningstaganden betr. mål och resultat innebär ett djupgående och omfattande förändringsarbete. Att dessutom delegera verksamhetsbesluten och våga lita på att gällande bestämmelser och kommunal policy följs är ytterligare en uppfordrande dimension på förändringsarbetet.

Med styrelsens nya funktion följer ökade krav på insikt beträffande hela styrsystemet och på insyn i verksamheten. För det krävs aktiva insatser av såväl politiskt ansvariga som chefer på olika nivåer. En förutsättning är också att de model-

ler och system som den enskilda kommunen skapar för sin nya funktion hänger samman och är väl förankrade hos all personal.



Den översikt över erfarenheterna av de fem första åren med den förändrade ansvarsfördelningen som Skolverket gjort visar att det finns stora variationer mellan kommunerna när det gäller att utforma sin nya funktion. En del har kommit långt medan andra har en bra bit kvar.

De brister som kunnat konstateras avser bl.a. obefintliga, inaktuella eller ineffektiva styrdokument, dåligt samband mellan styrdokument och de resurser som anvisas i budget, bristande kompetens och former för uppföljning och utvärdering, utvecklat bokslutstänkande och otydlighet i ansvarsfördelningen.

Det är för att bidra till utvecklingsarbete inom dessa områden som denna skrift tillkommit. Dess syfte är inte att tala om för kommunerna hur de skall göra, men väl att komma med idéer och visa på sammanhang. Den har därför utformats på ett resonerande sätt. Som ytterligare bidrag redovisas exempel från kommuner av olika storlek och karaktär.

Delar i en strategi

Den största utmaningen ligger sannolikt i att skapa nya sammanhängande system för målformulering – uppföljning – utvärdering – utvecklingsinsatser, system som kan inordnas i det mönster som kommunen utvecklat för hela sin verksamhet och som ger kommunen ett beslutsunderlag grundat på kunskap om verksamheten.

Att utforma cykler och arbetsätt för att uppfylla både statliga och kommunens egna krav är inte enkelt. Bristen på sådana sammanhängande system och års-cykler har också varit tydlig vid den granskning av ett antal kommuner som Skolverket genomfört.

Ett utvecklat boksluts- och årsredovisningstänkande, där såväl statens som kommunens egna krav på redovisning av verksamhetens resultat kan tillgodoses, är en sådan samordningsmöjlighet som en del kommuner börjat använda sig av. Erfarenheter från dessa kommuner visar att uppföljning och utvärdering av skolverksamheten får ökad tyngd genom denna sammankoppling.



Som kommunalt styrdokument för skolverksamhetens långsiktiga utveckling intar skolplanen en särställning. Utvecklingen från ett allmänt formulerat kommunalt måldokument till skollagens krav på en plan med konkreta åtgärder för att uppnå de nationella målen för skolan har dock visat sig ta lång tid.

Likaså saknas alltför ofta samband mellan skolplanen och skolornas arbetsplaner liksom koppling till budgeten. En skolplan med så vaga förutsättningar för förverkligande i verksamheten har naturligtvis svårt att bli ett levande instrument för skolans utveckling.

Uppföljning och utvärdering är ingen nyhet i den kommunala verksamheten – inte heller för den enskilda skolan, där det sedan lång tid är ett naturligt inslag i lärararbetet. På kommunnivå är dock förstahandsansvaret för uppföljning och utvärdering av skolverksamheten i relation till nationella mål och riktlinjer nytt. Inom detta område saknas därför tradition och erfarenhet.

Att skolplanen skall följas upp och utvärderas har preciserats i skollagen. Uppdraget inskränker sig emellertid inte till denna plan utan omfattar verksamheten i sin helhet. För att uppföljning och utvärdering skall få varaktig betydelse för verksamhetens utveckling måste den planeras på ett sådant sätt att tydlighet och kontinuitet skapas.



Otydlighet i ansvarsfördelningen mellan styrelse och tjänstemän liksom mellan tjänstemän har varit en alltför ofta förekommande observation i Skolverkets tillsynsarbete. En sådan otydlighet kan leda till bristande ansvarstagande och därmed leda till att den nya ansvarsfördelningen inte kan genomföras fullt ut.

En konsekvent och väl genomtänkt delegationsordning har avgörande betydelse för hela den nya ansvarsfördelningen. Att delegera beslut nära verksamheten och ändå, när det anses önskvärt, kunna styra deras inriktning är en möjlighet att öka säkerheten i beslutsfattandet.

Det gäller också former för redovisning av delegationsbeslut till styrelsen liksom behovet av registrering och dokumentation av alla beslut. Att beslutsfattande, som är en rent kommunal angelägenhet, tas upp i denna skrift beror på att riksdag och regering vid beslut om den nya ansvarsfördelningen ansett det viktigt för målstyrningens trovärdighet.



En skolas ledning har avgörande betydelse för i vad mån statliga och kommunala mål och bestämmelser får genomslag i verksamheten. En rektor nära verksamheten och med tydliga befogenheter har därför bedömts vara en förutsättning för nationell likvärdighet och därför reglerats i skollagen. Rekrytering av nya rektorer och ledningsutveckling måste därför betraktas som en av de viktigaste investeringar en styrelse gör.

Rektorsfunktionen har emellertid förändrats en hel del under senare år. Rektor är nu som regel en kommunal chef som alla andra med totalansvar för hela driften. Flera undersökningar har visat att denna utvidgade rektorsfunktion upplevs som svår att klara av.

Det väcker frågan om hur ledningsstrukturen i sin helhet vid en skola ser ut. Finns det någon inre pedagogisk ledningsfunktion eller har några andra åtgärder vidtagits för att undvika att den pedagogiska ledning som staten ålagt rektor blir en bisyssla?

Mål- och resultatstyrningen och styrelsens roll i den ställer också nya krav på dess centrala förvaltning för skolverksamheten. Finns kompetens för de nya upp-

gifterna? Har organisationen anpassats eller finns i praktiken den gamla driftfunktionen kvar i form av en överlevande organisation?

Vad betyder i så fall det för styrelsens möjligheter att fullgöra sin nya funktion och för tydligheten i hela den nya ansvarsfördelningen?

Ja, det här är några av de hörnstenar som ingår i ett fungerande och sammanhängande system för kommunens styrning, uppföljning, utvärdering och tillsyn av skolverksamheten och som behandlas i den här skriften.

Det gemensamma ansvaret

Även med den förändrade ansvarsfördelningen är det staten som sätter mål och anger riktlinjer för skolverksamheten. Det som är nytt är att kommunen fått förstahandsansvaret för att följa upp och utvärdera att de uppfylls.

Samtidigt ges kommunen och skolan beslutsrätten när det gäller hur verksamheten skall organiseras. Förstahandsansvaret för tolkning och tillämpning av läroplanerna har lagts på rektor och lärare.

Utgångspunkten för ansvarsfördelningen är principen om en nationellt likvärdig utbildning oberoende av bostadsort och kön och av social eller ekonomisk bakgrund. Internationella undersökningar har också visat att skillnaderna mellan olika skolor är mindre i Sverige än i något annat jämförbart land.

I prop. 1988/89:4 Skolans utveckling och styrning angavs inriktningen för den nya ansvarsfördelningen enligt följande.

Skolväsendet skall även i fortsättningen vara både centralt och lokalt styrt.

Ansvaret för att besluta om mål och inriktning skall ligga på politiska organ, medan de anställda med sin professionella kompetens skall ha ansvaret för att verksamheten bedrivs i enlighet med fastställda mål och riktlinjer.

Skolverksamheten är på så sätt i grunden ett gemensamt ansvar för stat och kommun och för politiker och anställda.

Det är med detta synsätt som grund som denna skrift tillkommit. Den skall således ses både som uppföljning av den nya ansvarsfördelningen och som en idéskrift för det kommunala utvecklingsarbetet.

En viktig del i det gemensamma ansvarstagandet är en kontinuerlig dialog mellan stat och kommun och mellan politiker och anställda. Med den inriktningen har också Skolverket för sin del inlett en ökad kontaktverksamhet med kommunerna.

Det skolutvecklingsavtal som kommunerna genom Kommunförbundet slutit med lärarorganisationerna är ett viktigt inslag i det ökade gemensamma ansvarstagandet i kommuner och skolor.

PROP. 1988/89:4
Skolans utveckling
och styrning

PROP. 1990/91:18
Ansvaret för
skolan

REGERINGENS SKRIVELSE
1996/97:112
Utvecklingsplan

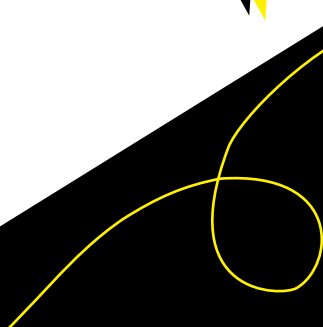
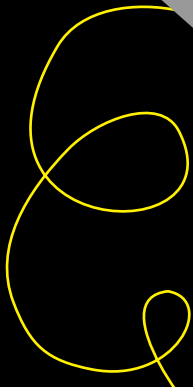
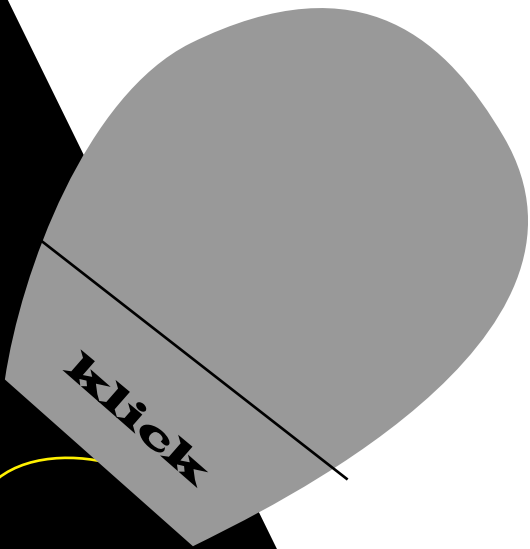
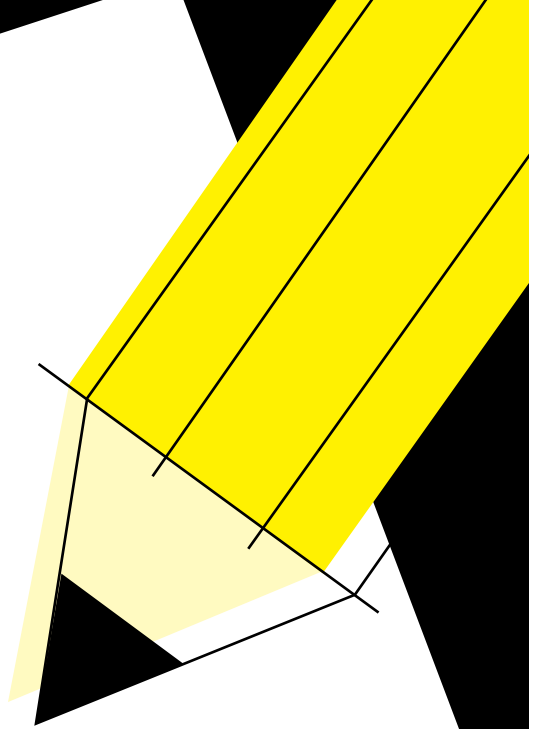
Jag och min kommun

- Har vi ändrat arbetssätt i styrelsen? Vilka ärenden på den senaste tiden har handlat om mål och resultat?
- Vilka åtgärder har vi vidtagit för att utveckla vår egen och vår förvaltnings kompetens för den nya ansvarsfördelningen?
- Vilka rutiner/funktioner har vi för att ta fram faktaunderlag som beskriver situationen i våra skolor?

CL

ER

ND



2

Det gamla och det nya

Efterkrigstidens skolreformer inriktades mot att höja den allmänna utbildningsnivån, att göra utbildningen tillgänglig för alla och att föra samman olika utbildningar till enhetliga utbildningssystem. Viktiga milstolpar i denna utveckling var 1946 års skolkommission, 1957 års skolberedning, 1960 års gymnasieutredning och 1962 års fackskoleutredning. Med dessa utredningar som grund växte den sammanhållna grundskolan resp. gymnasieskolan fram.

Reformeringen av det svenska utbildningsväsendet har därmed fått stor betydelse för det moderna samhällets framväxt och utveckling. Detta omfattande reformarbete hade inte varit möjligt utan den starka centrala styrning som präglade denna reformperiod.

Den historiska utvecklingens betydelse för det fortsatta reformarbetet belystes i rapporten (DSU 1987:1) Ansvarsfördelning och styrning på skolområdet. Rapporten utgjorde underlag för styrningsberedningen, som i betänkandet (SOU 1988:20) En förändrad ansvarsfördelning och styrning på skolområdet, föreslog vissa riktlinjer för den fortsatta reformeringen. Betänkandet utgjorde sedan grund för regeringens proposition 1988/89: 4 Skolans utveckling och styrning.

I rapporten diskuterades bl.a. begreppet målstyrning och den successiva övergång från regel- och resursstyrning till mål- och resultatstyrning som präglade reformarbetet under de senaste årtiondena. Sett ur ett vidare perspektiv konstateras att politiska beslut om samhällsverksamhet alltid innebär målstyrning, d.v.s. man sätter upp mål för vad man vill uppnå. Det gäller också de genomförda skolreformerna.

Målstyrning av skolan är därför inte någonting nytt – den har funnits länge. Den kan emellertid utformas så att den framträder olika tydligt.

En renodlad målstyrning innebär att målen preciseras medan medlen för att nå dem lämnas öppna. De mål som formulerades i början av efterkrigstidens skolreformer kompletterades med ett betydande antal regler bl.a. för hur verksamheten skall organiseras och resurser användas.

Det bedömdes nödvändigt med tanke på att viktiga syften med reformerna var att skapa enhetliga strukturer och utbildningssystem. Statsbidragen utformades som stimulans för den expansion av skolväsendet som detta innebar.

Reformerna innehöll därmed både renodlad målstyrning med formuleringar i bl.a. lagar och läroplaner om vad man ville uppnå och ett centralt regelverk där kommuner och skolor förutsattes tolka reglerna med utgångspunkt från de nationella mål som satts upp.

Detta behöver i och för sig inte innebära någon motsättning. Det förutsätter dock att målen är tydliga och så väl förankrade i verksamheten att de också i praktiken tillämpas som utgångspunkt för hur verksamheten organiseras och resurser fördelas.

Ett omfattande regelsystem skapar emellertid ofta en stark byråkratisk organisation i vilken kontrollen av verksamheten mer inriktas mot efterlevnaden av reglerna än av de uppsatta målen – ett förhållande som kan leda till att viktiga mål blir mindre tydliga, urholkas eller i värsta fall förloras ur sikte.

Utvecklad målstyrning

När efterkrigstidens stora strukturella reformer väl genomförts har reformarbetet under de tre senaste årtiondena präglats av en allt starkare inriktning mot verksamhetens innehåll och resultat. En milstolpe i denna strategiförändring var betänkandet (SOU 1974:53) Skolans arbetsmiljö (SIA-utredningen) vars förslag utgjorde grund för 1980 års läroplan för grundskolan (Lgr 80).



Därmed inleds utvecklingen mot en mer renodlad målstyrning med allt tydligare nationella mål och allt färre centrala regler. Besluten om hur verksamheten skall organiseras och resurserna fördelas decentraliseras därmed allt närmare verksamheten.

De två senaste läroplanerna, Lpo 94 för det obligatoriska skolväsendet och Lpf 94 för det frivilliga, är också de tydligast formulerade måldokument som hittills funnits i svenskt skolväsende. I dessa dokument anges vad varje elev skall uppnå. Därmed har målstyrningen utvecklats så långt att den nu nått fram till den enskilde eleven.

Beslut om hur verksamheten skall organiseras och resurser fördelas har som en konsekvens därav fullt ut överlåtits till kommuner och skolor. Det är med utgångspunkt från den enskilda elevens behov när det gäller att uppnå de nationella målen som dessa beslut skall fattas.

Antalet centrala regler har reducerats kraftigt. De regler som finns kvar syftar till att främja den nationella likvärdigheten och att hävda den enskilda elevens rättigheter och integritet.

Därmed kan inte uppföljning och utvärdering begränsas till hur regler efterlevs utan måste omfatta mer komplexa bedömningar av verksamheten som helhet och de resultat eleverna uppnår. Uppföljning och utvärdering i denna vidare bemärkelse får därmed avgörande betydelse för verksamhetens måluppfyllelse och resultat.

Förstahandsansvaret för denna uppföljning och utvärdering nära eleven har lagts på kommunerna. Det är ju i själva verksamheten hur-frågorna avgörs och resultaten syns. Kommunernas förmåga att fullgöra detta åliggande får därmed avgörande betydelse för i vad mån den nya ansvarsfördelningen leder till ökad mål- och resultatuppfyllelse för den enskilde eleven.

Mål- och resultatstyrning är en metod för styrning som bygger på idén om ett empiriskt förhållningssätt. Det innebär att det är kunskap om det som sker i verksamheten som skall vara grunden för utveckling.

Detta empiriska faktaunderlag skall vara utgångspunkt för dialogen stat – kommun och politiker – professionella. Uppföljning och utvärdering har därför avgörande betydelse för mål- och resultatstyrningens genomslagskraft.

Den förändrade ansvarsfördelningen innebär att vi har en nationellt målstyrd skola med lokalt ansvar för utformning och utveckling av verksamheten. Vägen dit har gått via avreglering och decentralisering. Öronmärkta statsbidrag och statliga bestämmelser om organisation har tagits bort och kommunen har fått ansvaret för ”hur-frågorna”.



Målstyrningen har fått ett tydligt fokus på den enskilda eleven. I läroplaner och kursplaner har för första gången preciserats vilka mål varje elev skall uppnå. I läroplanerna har också statens krav på lärare och rektorer preciserats inom ramen för målstyrningen.

Det är mot den bakgrunden som de ökade kraven på kommunens och den enskilda skolans ansvar för uppföljning, utvärdering och egentillsyn skall ses. Med denna ansvarsfördelning blir den viktigaste frågan såväl på kommun- som skolnivå om skolans prestationer ger den enskilda eleven optimala förutsättningar att uppnå de nationella målen – eller uttryckt på annat sätt: Är skolan tillräckligt bra för eleven?

Om svaret på den frågan blir nej innebär ansvarsfördelningen att det ankommer på kommunen och skolan att ändra förutsättningarna för verksamheten så att alla elever har optimala möjligheter att uppnå målen.

Kommunaliseringen

Den förändrade ansvarsfördelningen brukar ibland benämnas skolans kommunalisering. Det är en inte helt korrekt rubricering eftersom skolan alltid varit kommunal samtidigt som den alltid till väsentliga delar varit statligt styrd.

Vad som hände 1991 och som kom att kallas kommunalisering var att kommunernas ansvarstagande för genomförande och resultat blev enhetligt och konsekvent med hänsyn till den allt tydligare statliga målstyrningen. En del i den förändringen var att lärarna inte längre skulle ha statligt reglerade tjänster.

Det förändringsarbete som fullföljdes i och med beslutet om en ny ansvarsfördelning avser tre nivåer – staten, kommunen och den enskilda skolan – och kan kortfattat beskrivas enligt följande.

Staten

- ny skollag som omfattar alla skolformer
- nya förordningar med ett fåtal regler för resp. skolform – inga alls för hur undervisningen skall organiseras och resurser fördelas
- två nya läroplaner, Lpo 94 och Lpf 94, med tydliga mål och resultatkrav
- personalbestämmelser tas bort – endast behörighetskrav finns kvar
- Skolverket med ansvar för uppföljning, utvärdering, tillsyn och utveckling inrättas
- fleråriga utvecklingsplaner fastställs av regeringen

Kommunen

- fullständigt huvudmannaskap
- förstahandsansvar för uppföljning, utvärdering och tillsyn av skolverksamheten
- ansvar för att nationella mål uppfylls
- skolplan upprättas
- ansvar för skolverksamhetens finansiering och resursfördelning efter behov
- lärartjänster kommunalt reglerade

Skolan

- ansvar för att nationella och kommunala mål uppfylls
- arbetsplan upprättas
- egen uppföljning och utvärdering
- rektor nära verksamheten
- elev- och föräldrainflytande
- ansvar för verksamhetens organisation och resursanvändning



Den förändrade ansvarsfördelningen har en stark inriktning mot den enskilda skolan när det gäller verksamhetens organisation, resursanvändning och resultat. En sådan decentralisering innebär att centrum för beslutsfattandet flyttas till själva verksamheten. Den lokala handlingsfriheten ökar därmed.

Detta är en stor och principiellt viktig förändring i det svenska skolsystemet. Alla de beslut som rektor enligt statlig förordning skall fatta innebär att det nu är denne som i större utsträckning än någonsin tidigare har kontrollen över de direkta styrmedlen för verksamheten. Statens och kommunens styrningsmöjligheter blir därmed i detta avseende mer indirekt.

Denna maktförskjutning innebär också att flera människor nära eleven blir inblandade i beslutsfattandet. På så sätt tas den ”know how” som finns hos personalen till vara. Det är ju i själva verksamheten man bäst vet vilka behoven är och vilka prioriteringar som måste göras.

När allt fler verksamhetsbeslut flyttas till själva verksamheten och allt fler människor blir inblandade i beslutsfattandet finns emellertid risk för att lokala styrningsstrategier skapas utifrån kultur och tradition på en enskild skola.

Långt driven decentralisering kräver därför uppföljning, utvärdering och tillsyn på kommunal nivå om utbildningssystemets nationella mål och likvärdighet skall kunna upprätthållas. Planmässig utvärdering och tillsyn av skolverksamheten är därför ett starkt statligt krav på den enskilda kommunen i den nya ansvarsfördelningen.

Att kommunen utvecklar strategier för styrning och utvärdering av verksamheten är avgörande för dess möjligheter att fullfölja sin del av ansvarstagandet. Bristande tydlighet eller avsaknad av sådana strategier har varit ofta förekommande påpekanden i Skolverkets tillsynsarbete. Viktiga områden för sådana strategier är bl.a. följande områden:

- åtgärder för att nationella mål skall uppfyllas – skolplanen
- uppföljning och utvärdering som del i årsredovisning/bokslut och som underlag för budgetarbete och resurstilldelning
- aktiv tillsyn
- ansvarsfördelning
- skolans ledning

Uppdraget till Skolverket

Den statliga skoladministrationen före den 1 juli 1991, skolöverstyrelsen och länskolnämnderna, var uppbyggd med tanke på det stora inslag av regel- och resursstyrning av skolverksamheten som då fanns. En stor del av dess verksamhet bestod av beslut beträffande planering, organisation och resurser – beslutsfunktioner som i den nya ansvarsfördelningen lagts på kommunerna.

Det var därför naturligt att i stället för dessa myndigheter inrätta ett nytt centralt ämbetsverk med andra funktioner i enlighet med den nya ansvarsfördelning-

en. Det nya verket, Skolverket, har enligt prop. 1990/91:18 Ansvaret för skolan två huvudfunktioner

- utveckling av skolan
- uppföljning, utvärdering och tillsyn av skolverksamheten

Utvecklingsuppdraget avser såväl kort som lång sikt och kan gälla t.ex. anpassning av kursplaner eller förslag om strukturella förändringar. En viktig del av detta uppdrag är att ge underlag för den fleråriga nationella utvecklingsplan för skolväsendet som regeringen beslutar om. Den senaste (Skr 1996/97:112) avser utvecklingen för de kommande två åren.

Skolverkets andra huvudfunktion är enligt propositionen en nationellt sammanhållen uppföljning, utvärdering och tillsyn av skolans verksamhet. ”Dess syfte är att ge den samlade bild av skolverksamheten som behövs för att konstatera vilka resultat som uppnås i skolan och ge underlag för beslut om förändringar. Tillsynen skall komplettera uppföljning och utvärdering och syfta till att rätta till brister och missförhållanden”.



Skolverket har dels en central organisation, dels en fältorganisation för närvarande lokaliserad till elva orter. Den centrala organisationen har indelats i avdelningar och enheter för uppföljning, utvärdering, utveckling, tillsyn samt för fristående skolor och utlandsskolor.

Skolverket är för sitt uppdrag beroende av kommunernas egen uppföljning och utvärdering. Det är här som fältorganisationen kommer in. Utifrån kommunala dokument och dialog med politiker och tjänstemän får fältorganisationen genom sina medarbetare god kännedom om skolverksamheten i landets alla kommuner.

Kunskapen sammanställs bl.a. i en tillståndsbeskrivning för resp. kommun, vilken återförs till kommunen. Landets samlade tillståndsbeskrivningar är en del av underlaget för dokumentet Bilden av skolan som Skolverket hittills vid två tillfällen lämnat till regeringen.

Fältorganisationen medverkar också i Skolverkets tillsyn av att skolhuvudmännen – kommuner, landsting och fristående skolor – fullgör sina funktioner enligt gällande statliga bestämmelser. En viktig del häri är hur kommunen fullgör sitt uppdrag beträffande egen uppföljning, utvärdering och tillsyn.

Skolverket, som genomför sådana tillsynsutredningar på eget initiativ, kan som slutsats av en utredning rikta kritik mot enskild kommun. Verket förutsätter att skolhuvudmannen rättar till bristerna och kontrollerar att så sker. För sanktioner gentemot offentliga skolhuvudmän krävs dock regeringsbeslut.

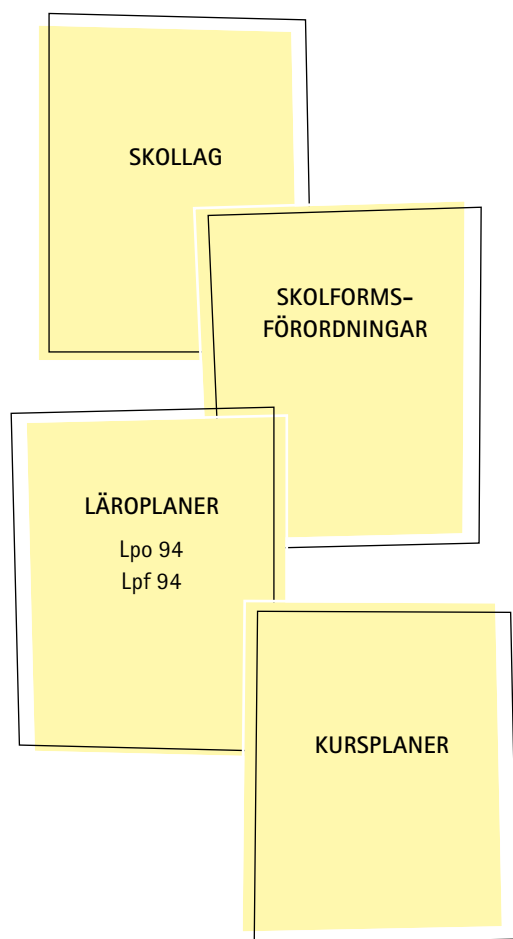
Med det nya Skolverket har staten fullföljt sin del i den nya ansvarsfördelningen och i allt väsentligt följt de förslag som skolverksutredningen (U 1990:5) lade fram. Enligt utredningen är det viktigt att ”Skolverkets arbete präglas av en

grundläggande tillit till skolhuvudmännens förmåga att ta eget ansvar för skolan” samtidigt som Skolverket enligt sin instruktion skall utöva tillsyn över skolväsendet.

Riksdag och regering har således uppdragit åt Skolverket att i sin tillsyn ägna stor uppmärksamhet åt kommunernas styrning och egenkontroll.

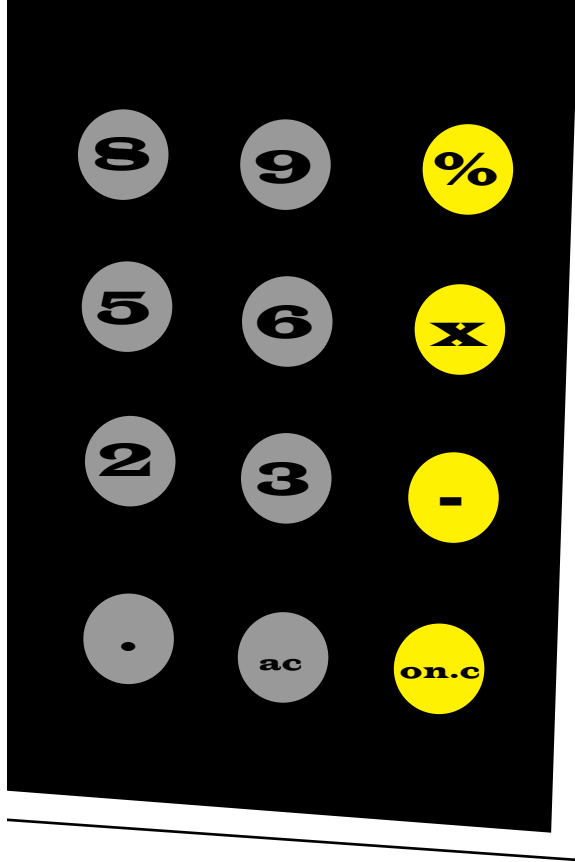
Det är i spänningsfältet mellan ökat lokalt inflytande och behovet av att garantera alla en likvärdig utbildning som den nya ansvarsfördelningen tillkommit. För att båda dessa mål skall kunna uppnås krävs att Skolverket och kommunerna samverkar inom ramen för sina resp. uppdrag från riksdag och regering.

För – som det uttrycks i prop. 1988/89:4 Skolans utveckling och styrning: ”Skolverksamheten är i grunden ett gemensamt ansvar för stat och kommun och för politiker och anställda”.

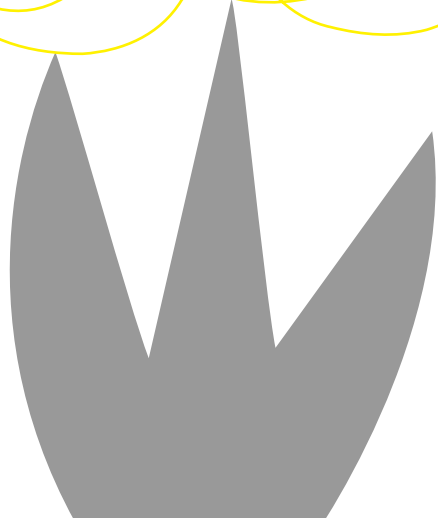
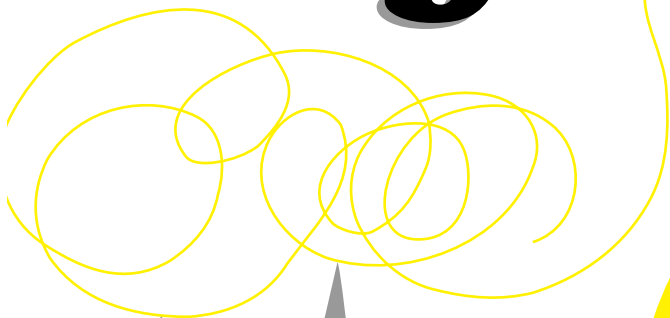


Jag och min kommun

- Har vi styrdokument för de fem områden staten anser viktiga?
- Är de som finns tillräckligt tydliga för att de i praktiken skall kunna styra verksamheten?
- Har alla våra skolor dokumenterat hur de utformat sitt ansvar för de sex områden som enligt den nya ansvarsfördelningen är deras del i ansvarstagandet?



styra



3

Att styra verksamheten

Den nya ansvarsfördelningen har ibland ifrågasatts i den allmänna debatten. Åsikter av typen ”staten har släppt greppet”, ”kommunerna tar inte sitt ansvar”, ”likvärdigheten gäller inte längre” och andra schablonartade kritiska synpunkter har ventilerats. Å andra sidan har det också sagts att staten genom Skolverket ”lägger sig i kommunernas inre angelägenheter”.

Det är givetvis riktigt att Skolverket haft kritiska synpunkter på hur en del kommuner förvaltar sitt nya ansvar. Det är dock viktigt att säga att antalet kommuner som anstränger sig för att ta sitt nya ansvar är stort. Det finns många exempel på ett mycket målmedvetet och strukturerat utvecklingsarbete. En del av dessa används som exempel i denna skrift.

Enligt en del kritiker borde staten ”ta ett fastare grepp om skolan” genom att ersätta den genomförda avregleringen med en återreglering till mer av statlig regel- och resursstyrning. En sådan förändring avvisas emellertid i regeringens skrivelse 1996/97:112 Utvecklingsplan för förskola, skola och vuxenutbildning – kvalitet och likvärdighet.

Regeringen slår där fast att ”staten och kommunerna har ett delat ansvar för skolan” och att ”grunddragen i ansvarsfördelningen ligger fast”. Det betonas dock särskilt att ansvarsfördelningen mellan stat och kommun inte innebär att staten ”har av sagt sig sitt ansvar för skolan i och med att de nationella målen är fastslagna. Målen måste följas upp och resultaten granskas”.

I skrivelsen tar regeringen kritiken beträffande bristande kommunal styrning och egenkontroll på allvar och redovisar skärpta statliga krav. Ett antal bristområden inom vilka uppföljning och utvärdering visar på bristande kvalitet i utbildningen påtalas särskilt.

Den mest angelägna åtgärden är därför att intensifiera arbetet med kvalitetsutveckling och kvalitetssäkring. Den kvalitetsutveckling som måste komma till

stånd är i enlighet med gällande ansvarsfördelning ”ett gemensamt ansvar för staten och kommunerna”.

Den är också ett gemensamt ansvar för politiker och anställda – något som manifesterats bl.a. i det skolutvecklingsavtal som slutits mellan kommunerna genom Svenska Kommunförbundet och lärarorganisationerna.

Kvalitetssäkring

Kvalitetsgranskningar på nationell nivå blir en uppgift för Skolverket enligt riktlinjer från regeringen. För kvalitetsgranskningar på lokal nivå får kommuner och skolor ansvar. För det lokala arbetet får Skolverket i uppdrag att utforma olika former av stöd.

De lokala bedömningarna ersätter inte befintlig kommunal ordning och dokumentation utan skall ses som kompletteringar till de årliga redovisningar av verksamheten som görs på kommun- och skolnivå.

Statens krav på kommunerna preciseras i skrivelsen enligt följande:

En skyldighet bör finnas för huvudmännen och för varje skola att regelbundet upprätta kvalitetsredovisningar.

I skriftliga kvalitetsredovisningar skall framför allt ingå en bedömning av måluppfyllelsen i förhållande till skolplanen resp. arbetsplanen samt slutsatser angående åtgärder.

Den information som lämnas av kommunerna för den nationella uppföljningen skall i större utsträckning än i dag avse verksamhetens kvalitet och resultat.

Kvalitetsutveckling och kvalitetssäkring innebär att bedömningen av skolans verksamhet och prestationer i allt högre grad görs i relation till den enskilde elevens behov och resultat.



Ansaret för att den enskilde eleven uppnår målen åvilar respektive lärare. Den viktigaste kvalitetsaspekten på skol- och kommunnivå är om skolverksamheten ger den enskilde eleven bästa möjliga förutsättningar för att uppnå de nationella målen i läroplaner och kursplaner.

Lite schablonartat skulle man kunna säga att det gäller att ta reda på ”om skolan är tillräckligt bra för eleven”. Att ta reda på det är naturligtvis inte alldeles enkelt. Skolan är en komplex verksamhet och det är många faktorer som kan påverka det resultat eleverna uppnår. Säkert är det också så att olika frågor måste ställas i olika kommuner och för olika skolor för att få reda på det.

Det är i alla fall med den inriktningen kommunen skall utforma sin egenkontroll. Om det visar sig nödvändigt förutsätts kommunen avkräva rektor och per-

sonal åtgärder för att varje elev skall få den kvalitet i utbildningen som denne har rätt till.



Med kravet på kvalitetsredovisningar fördjupas ytterligare den inriktning mot skolans inre arbete och resultat som varit kännetecknande för de senaste årtiondenas skolreformer. Det nya kravet skall därför ses som en naturlig fortsättning på utvecklingen av den svenska skolan.

Att finna former och metoder för denna uppgift kräver ett målmedvetet och uthålligt utvecklingsarbete. Det är en stor utmaning för den enskilda kommunen att utforma sitt viktigaste styrdokument för skolan – skolplanen – med denna inriktning.

Att nulägesbeskrivningar/kvalitetsredovisningar måste göras innan man bestämmer vilka åtgärder som skall vidtas för att uppnå nationella mål är ju egentligen en självklarhet. Att de ändå så sällan görs torde hänga samman med att man som ansvarig tjänsteman och politiker ser verksamhetens komplexitet och därmed också svårigheterna att göra rättvisa beskrivningar och bedömningar.

Det är i och för sig ett förståeligt argument. Just det är dock, som regeringen uttrycker det i utvecklingsplanen, skälet till att ”de som är mest berörda av verksamheten också skall ha ett ansvar för kvalitetssäkringen, både målsättningen och bedömningen av resultaten. Risker är annars stor att andra med mindre god insyn i verksamheten ändå gör bedömningar”.

Skolplanen som styrinstrument

Målen för skolan sätts av riksdag och regering. De framgår av skollagen, av läroplanerna och av kursplanerna. I läroplanerna och i kursplanerna anges en del mål som mål att sträva mot medan andra avser sådana mål som alla elever skall uppnå. Det är denna nationella styrning som skall garantera likvärdigheten ”oberoende av kön, geografisk hemvist och ekonomiska förhållanden” (Skollagen 1 kap. 2§).

När riksdagen 1990 fastställde att varje kommun skulle upprätta en skolplan, så var det således inte för att kommunerna skulle sätta upp mål för utbildningen – det hade ju staten redan gjort. I ”skolplanernas barndom” kom ändå många av dem att bli omskrivningar av nationella mål och dokument – förmodligen på grund av bristande erfarenhet och goda exempel.

Huvudsyftet med skolplanen är i stället att kommunen skall visa hur de nationella målen skall uppnås. En del sådana skolplaner upprättades naturligtvis också redan från början. Att utforma sådana planer är dock inte alldeles enkelt. Det är därför förståeligt att det tagit viss tid att hitta rätt utformning. För alltför många kommuner tog det dock flera år innan någon skolplan över huvud taget upprättades.



Skolverket konstaterar att 1996 hade så gott som samtliga kommuner antagit skolplaner. Verket anser dock att många fortfarande inte är tillräckligt konkreta, aktuella och tydligt kopplade till den faktiska skolverksamheten för att kunna fungera som styrinstrument. Ofta finns inte heller någon koppling till budget.

Enligt Skolverket leder dessutom den ofta bristfälliga uppföljningen och utvärderingen av skolplanen till att de politiskt ansvariga inte får information om vilka effekterna blir av de beslut som fattas och om nationella och lokala mål uppnås. De har därmed bristfälligt underlag för att kunna besluta om nödvändiga åtgärder.

Regeringen har i utvecklingsplanen (Skr 1996/97:112) uttalat att man ser med stort allvar på dessa brister i den kommunala styrningen och de följer det får för verksamheten och därmed för eleverna. Det är mot den bakgrunden som regeringen vill ålägga kommuner och skolor att göra regelbundna kvalitetsgranskningar av sin skolverksamhet.

De dokumenterade redovisningar som dessa granskningar förväntas utmyнна i kommer att bli ett viktigt underlag när kommunen skall utveckla sin skolplan till det instrument för kvalitetsutveckling som skollagen kräver. De förväntas också leda till ökad precision och konkretion såväl i kommunala skolplaner som i arbetsplaner på skolnivå.

Några nya krav på hur en skolplan skall utformas är det dock inte fråga om – de har funnits där hela tiden. Kravet på kvalitetsredovisningar skall i stället ses som ett sätt att ytterligare tydliggöra skolplanens inriktning och kommunens ansvar för att de nationella målen uppnås.

Statens krav på den kommunala skolplanen har formulerats i skollagens 2 kap. 8§:

I alla kommuner skall det finnas en av kommunfullmäktige antagen skolplan som visar hur kommunens skolväsende skall gestaltas och utvecklas.

Av skolplanen skall särskilt framgå de åtgärder som kommunen avser vidta för att uppnå de nationella mål som har satts upp för skolan.

Kommunen skall kontinuerligt följa upp samt utvärdera skolplanen.



Skolplanen är ett kommunalt dokument. Som sådant är det naturligt att kommunen i det ger vissa övergripande beskrivningar av sitt skolväsende och hur man avser att det i stort skall utvecklas. Det är också det som skollagen avser med ”gestaltas och utvecklas”.

För att planen skall få verklig betydelse för verksamheten är det nödvändigt att de kommunala ambitionerna formuleras på ett tydligt sätt. De skall ju fungera som utgångspunkt för skolornas planering och utvecklingsarbete.

Tydlighet är nödvändig också för att kommunens invånare genom skolplanen skall få insyn i kommunens planer och därmed få underlag för att själva kunna vara med och påverka utvecklingen.

Vilka framtidsfrågor kommunen väljer att ta med i skolplanen får den själv avgöra. För att undvika att planen blir alltför omfattande är det dock rimligt utgå från att den inte kan omfatta alla aspekter på verksamheten.

En alltför omfattande plan blir ofta urvattnad till sitt innehåll och därmed i praktiken ointressant och till intet förpliktigande. En prioritering av hur kommunen vill gestalta och utveckla sitt skolväsende inom de mest angelägna områdena torde därför vara nödvändig.

För att jämföra med formuleringarna i läroplaner och kursplaner skulle man kunna säga att denna del av skolplanen kan innehålla sådana mål som kommunen vill ”sträva mot” även om det i denna del också kan finnas mål ”att uppnå”.



Skolplanens andra del skall visa vilka åtgärder kommunen avser vidta för att uppnå de nationella målen. Denna del skulle kunna sägas motsvara läro- och kursplanernas ”mål att uppnå” och är statens huvudkrav på vad skolplanen skall innehålla. En del av dessa åtgärder kan givetvis också vara av karaktären ”att sträva mot”.

Skolverkets granskningar visar att kravet på att skolplanen skall innehålla åtgärder för att nationella skall uppnås alltför sällan uppfylls. Regeringen har också i utvecklingsplanen uttryckt att man ser med stort allvar på att statens huvudkrav på skolplanens innehåll så sällan uppfylls.

Förstahandsansvaret för att den enskilde eleven uppnår de mål som satts upp i kurs- och läroplaner åvilar givetvis respektive lärare. Vilka åtgärder i den enskilda skolan som krävs för att verksamheten skall ge alla elever bästa möjliga förutsättningar att nå dessa mål skall framgå av skolans arbetsplan.

På kommunnivån gäller ansvaret framför allt att se till att verksamheten i kommunens alla skolor har de förutsättningar de behöver för att alla elever skall få en likvärdig utbildning som når upp till de nationella målen.

Vilka åtgärder kommunen behöver vidta för att alla skolor skall kunna ge sina elever tillräckligt bra förutsättningar att uppnå målen varierar naturligtvis från kommun till kommun. Det kan handla om allt från resursomfördelning och organisationsförändringar till personalutveckling och krav på uppföljning och utvärdering. Säkert är det också så att olika åtgärder kan behövas för olika skolor.

Ibland kan det kanske bli fråga om flera åtgärder. Att då avgöra vilka som är mest angelägna och därför behöver preciseras och prioriteras i skolplanen är inte alldeles enkelt. En fungerande dialog politiker – professionella som komplettering till skriftliga redovisningar ökar säkerheten i dessa ställningstaganden.

På kommunen ligger också att se till att det finns fungerande former och system för att få reda på om skolornas resultat motsvarar de statliga målen i läroplaner och kursplaner. Av skolplanen bör därför framgå hur planen skall följas upp

och utvärderas liksom strategier och former för de regelbundna kvalitetsredovisningarna.

Först med detta samband mellan skolplanen och skolornas resultat har planen förutsättning att bli det instrument för kvalitetsutveckling som skollagen anger.



För att skolplanens mål och åtgärder skall få genomslag i skolutvecklingen krävs också att det finns ett samband mellan kommunens skolplan och skolornas arbetsplaner. Hur kommunen utformar det sambandet får den själv bestämma.

En arbetsplan skall det enligt respektive skolformsförordning finnas för varje rektors ansvarsområde. Hur den enskilda skolan utformar sin arbetsplan bestämmer den själv.

Av läroplanerna framgår att det är rektor som ”ansvarar för att att en lokal arbetsplan upprättas samt för att skolans resultat följs upp och utvärderas i förhållande till de riksgiltiga målen och målen i skolplanen och i den lokala arbetsplanen”. Dess syfte är således att visa hur nationella mål och kommunens mål i skolplanen skall uppnås samt vilka mål och åtgärder i övrigt skolan prioriterar.

Av respektive skolformsförordning framgår också att planen skall utarbetas under medverkan av lärare, annan personal och företrädare för eleverna samt för det obligatoriska skolväsendet deras vårdnadshavare.

Skolans arbetsplan blir på det sättet ett sambands- och samförståndsdocument av stor betydelse för skolans utveckling. Dess betydelse fastslogs redan i prop. 1988/89:4 Skolans utveckling och styrning.

Där framhölls bl.a. att ” de lokala arbetsplanerna bör formuleras så att de blir effektiva styrinstrument för den dagliga verksamheten” och att ”utvärdering och uppföljning av den lokala arbetsplanen är en grundläggande förutsättning för att skolan skall kunna utvecklas”.

Skolplanen och budgeten

Hur lång en ”skolplaneperiod” skall vara har inte reglerats i skollagen. Många kommuner har dock hittills valt att i enlighet med vad som föreslogs i prop. 1988/89:4 Skolans utveckling och styrning göra den treårig. I en del fall har den gällt den tidigare treåriga valperioden – i andra har man för att undvika att göra den till en valfråga låtit skolplanen gälla över valåret.

Skolplanens karaktär och inriktning mot långsiktighet torde dock medföra att man som regel väljer en period på mer än ett år medan den kommunala budgeten är ettårig. Detta motsatsförhållande kan ha bidragit till att någon konsekvent koppling mellan budget och skolplan enligt Skolverket oftast inte finns.



Att sätta upp mål och åtgärder i skolplanen på flera års sikt utan att samtidigt kunna reservera de medel som behövs för ändamålet är naturligtvis ett

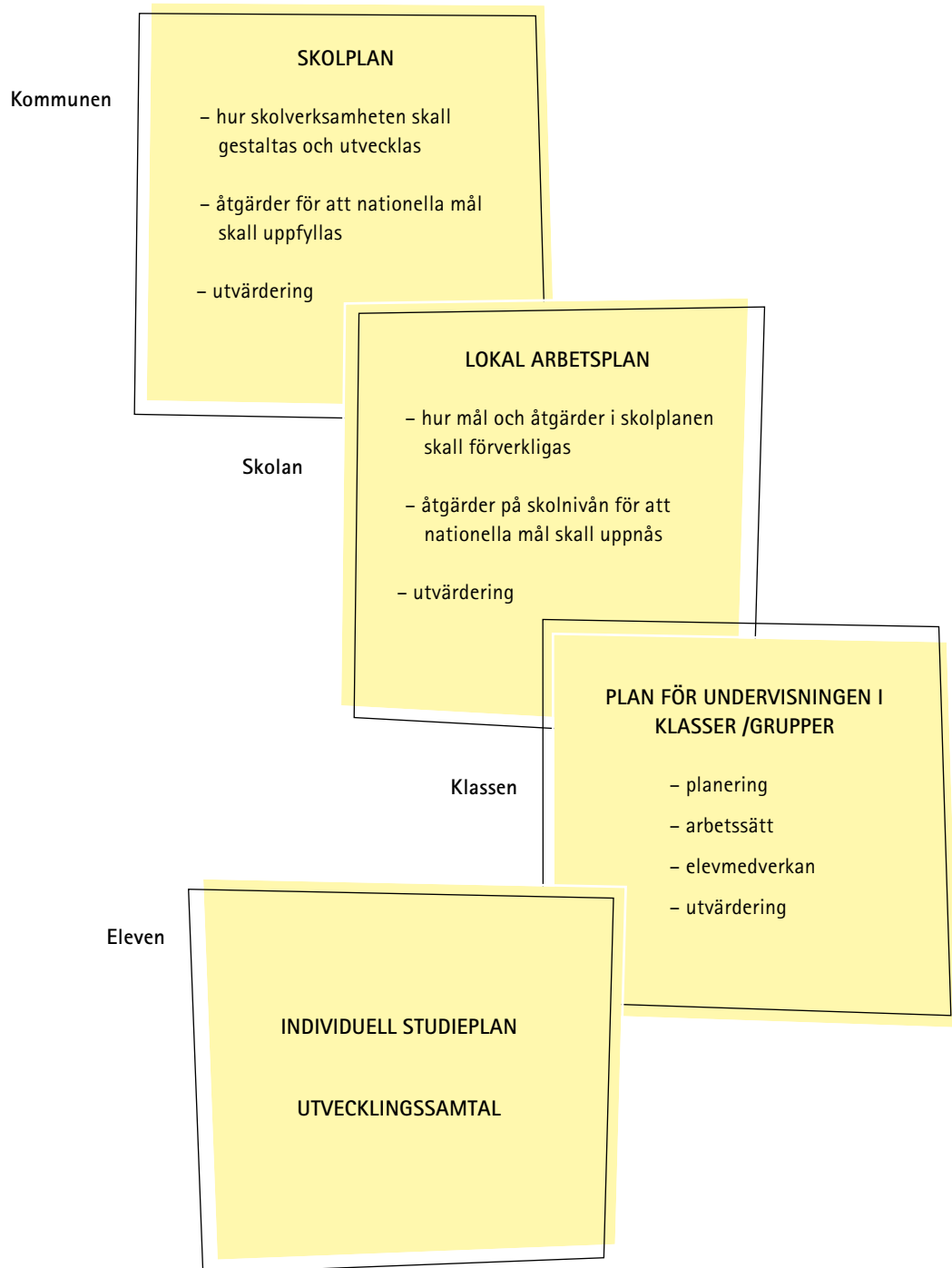
problem som på något sätt måste lösas. Det är därför viktigt att det i beslutet om skolplan anges hur och när kommunen kommer att hantera finansieringsfrågorna för planens olika delar.

Syftet med en skolplan är att den skall vara styrande för verksamheten och dess ekonomi. Det mest naturliga är ju då att den är utgångspunkt för varje ekonomisk diskussion och prioritering – inte minst i det årliga budgetarbetet. Så gör också en del kommuner.

Andra kommuner samordnar beslut om skolplan med de ekonomiska prioriteringar som görs i de preliminära budgetramar för de närmaste två eller tre åren som kommunerna fastställer. En rullande skolplan med revidering och ekonomiska konsekvenser i samband med det årliga budgetarbetet är ytterligare exempel.

Det alltmer decentraliserade driftansvaret, som är en konsekvens av målstyrningen, innebär allt oftare att det är rektor som utifrån målen i skolplanen får ansvaret för de ekonomiska prioriteringar som den kräver. Det ankommer givetvis ändå på styrelsen att se till att rektor har rimliga ekonomiska förutsättningar att göra dessa prioriteringar.

Vilken form man än väljer så måste skolplanens långsiktighet säkerställas.



Jag och min kommun

- På vilket sätt visar vår skolplan vilka åtgärder vi vidtagit i vår kommun för att de nationella målen skall uppnås?
- Har vi några kvalitetsredovisningar från våra skolor? Vad säger i så fall de?
- Hur ser sambandet mellan skolplanen och skolornas arbetsplaner ut hos oss?

Exempel från kommuner

De exempel som tagits med under avsnittet ”Att styra verksamheten” har hämtats från Botkyrka, Falköpings, Jokkmokks och Enköpings kommuner. Från Botkyrka redovisas kommunens skolplan för åren 1996-1999, från Falköping avsnitt ur kommunens skol- och barnomsorgsplan antagen 1994 och från Jokkmokk avsnitt ur skolplanen för 1996-1999.

Alla tre kommunerna har markerat de två delar som planen enligt skollagen skall innehålla, dels hur verksamheten ”skall gestaltas och utvecklas”, dels vilka åtgärder som vidtas ”för att uppnå de nationella mål som har satts upp för skolan”.

Exemplet från Enköping består av utdrag ur budget för 1997 där kommunen kopplat samman budgeten med mål i skolplanen. Dessutom redovisas partsgemensamma utgångspunkter för skolutveckling inom ramen för avtalet ÖLA 2000.

Det finns givetvis många fler kommuner som skulle ha kunnat tjäna som exempel både inom detta och andra områden i skriften. Av utrymmesskäl har dock endast ett litet fåtal kunnat tas med. Urvalet har gjorts så att exemplen visar på olika lösningar samt representerar olika stora kommuner och olika delar av landet.

Urvalet skall inte uppfattas så att just dessa exempel getts någon särskild auktorisation. Det är varje enskild kommun som avgör hur man bäst genomför sitt åliggande. Skolverkets fältpersonal kan ge fler exempel.

Botkyrka kommun

Kommunens skolplan omfattar tre A 4-sidor och har därför kunnat tas med i sin helhet. Utbildningsnämnden har valt att prioritera fem områden inom utvecklingsdelen och preciserat sju åtgärder för att nationella mål skall uppnås. Av planen framgår också sambandet skolplan-lokal arbetsplan och hur man tänkt sig utvärderingen.

SKOLPLAN 1996-1999

Utbildningsnämndens verksamhetsområde skall kännetecknas av hög kvalitet. Dess olika

delar skall samplaneras och samverka för att uppnå de nationella målen. Alla som arbetar i verksamheten skall aktivt medverka till att den blir en god miljö för lärande.

Lärandet skall utgå från den enskilde elevens förmåga att ta ansvar för sin egen inläring. Lärarens huvuduppgift blir därmed att leda eleven in i lärande situationer, i vilka eleven stimuleras att själv söka och bearbeta information för att därigenom få ny kunskap.

Vid all om- och tillbyggnad av skollokalerna skall hänsyn tas till de förändringar i arbetsor-

ganisation och arbetsmiljö som följer härav. I mån av resurser planeras grundskolans lokaler för 6-16 skolor.

Av läroplanerna för de obligatoriska och de frivilliga skolformerna framgår att eleven skall uppnå nationellt fastställda mål enligt kursplanerna för de olika ämnena. Rektor och lärare har ansvar för att målen uppnås.

Kommunens skolplan skall enligt skollagen ange vilka åtgärder kommunen vidtar för att de nationella målen skall kunna uppnås.

Den viktigaste utvärderingen av skolplanen kommer därför att vara en kontinuerlig kontroll av att eleverna når upp till de nationella målen. För de elever som inte bedöms nå målen skall åtgärdsprogram med särskilda stödåtgärder upprättas. Samtliga rektorer får därför i uppdrag att efter varje läsårs slut redovisa vilka åtgärder som vidtagits och som planeras för att alla elever skall nå upp till de nationella målen.

Att alla elever utvecklar ett rikt och nyanserat bruk av svenska språket har stor betydelse för att de skall kunna uppnå de nationella målen. Inläring av svenska språket är därför en mycket viktig uppgift för alla som arbetar i verksamheten. För de elever som har annat modersmål än svenska skall skolan beakta att utvecklingen av modersmålet och den identitet, som det är en del av, har betydelse för svenskinläringen.

I kommunens skolor finns elever med olika kulturell och språklig bakgrund. Det är angeläget att de möjligheter som detta innebär utnyttjas på ett sådant sätt att alla elever i kommunen får kontakt med elever med olika bakgrund och därmed ökad insikt i olika kulturer.

Att utveckla elevernas respekt och ansvar för den gemensamma miljön och dess utveckling är en viktig uppgift för alla som arbetar i verk-

samheten. Skolan skall präglas av helhetsperspektiv med kretsloppstänkande och i takt med elevens ålder, ett alltmer globalt perspektiv. Internationellt utbyte och samverkan med kommunens Agenda 21-arbete skall stimuleras.

En viktig förutsättning för att verksamheten skall kännetecknas av hög kvalitet är en målinriktad och kontinuerlig kompetensutveckling för personalen. Vid varje skola skall därför finnas en kompetensutvecklingsplan. Den skall ha sin utgångspunkt i skolplanen och omfatta hela skolplaneperioden. All kompetensutveckling skall anknyta till aktuell forskning och utveckling.

För varje skola skall enligt statlig förordning finnas en arbetsplan. Av den skall framgå hur målen för utbildningen skall uppnås. Av planen skall också framgå hur skolan genomför vad som anges i kommunens skolplan. I årsredovisningen för vart och ett av åren under skolplaneperioden skall alla skolor redovisa hur långt man kommit betr. åtgärderna i skolplanen.

Åtgärd 1

Alla elever i alla skolformer skall sätta mål, planera och utvärdera sin egen inläring – i de lägsta åldrarna i svenska och matematik därefter i allt fler ämnen i takt med stigande ålder i grundskolan, i gymnasieskolan och i vuxenutbildningen.

Åtgärd 2

Det kollektiva elevinflytandet skall utformas på ett sådant sätt att inflytandet blir reellt. Det skall organiseras i tydliga och naturliga strukturer med reella möjligheter för de valda representanterna att företräda eleverna.

I alla skolformer skall finnas såväl skolråd/skolkonferens på skolnivå som sektorskonferens för varje arbetsenhet/sektor inom

skolan. Frågor betr. arbetssätt och arbetsmiljö skall prioriteras.

Åtgärd 3

Vid varje grundskola skall finnas ett gemensamt pedagogiskt program för skolverksamheten, sexårsverksamheten och skolbarnsomsorgen. Av programmet skall bl.a. framgå på vilket sätt de tre verksamheterna samverkar för de elever som har särskilt behov av stöd och stimulans.

I gymnasieskolan skall det finnas en plan för varje sektor av vilken framgår vilka stödåtgärder som vidtas för att göra det möjligt för alla elever att få en fullständig gymnasieutbildning i enlighet med sitt val.

Åtgärd 4

All pedagogisk planering skall göra det möjligt för alla elever att utvecklas i sin egen takt och efter sina egna förutsättningar utan hinder av ålders- och årskursbegränsningar. Av skolans arbetsplan skall framgå hur detta genomförs

och hur den samverkan mellan skolor och skolformer som följer härav kommer till stånd.

Åtgärd 5

Vid resursfördelning och läsårsplanering skall tidig inläring av svenska språket prioriteras. Av skolans arbetsplan skall framgå hur denna prioritering genomförs.

Åtgärd 6

Datorer skall finnas i sådan omfattning att de blir ett naturligt hjälpmedel vid inläringen.

Åtgärd 7

Personalens kompetensutveckling skall inriktas mot arbete i arbetslag och utgå från elevens eget ansvar för sin inläring. Under skolplaneproduktionen skall särskilt prioriteras kompetensutveckling avseende

- problembaserad inläring
- pedagogisk användning av informations- teknologiska hjälpmedel
- svenska som andra språk

Falköpings kommun

Kommunens skol- och barnomsorgsplan inleds med ett avsnitt om verksamhetsmål och utdrag ur skollag och socialtjänstlag. Därefter följer de nedan i sin helhet citerade fyra resultatområdena inom åtgärdsdelen.

Kommunens barn- och ungdomsnämnd samt gymnasienämnd har utformat de fyra områdena som "mål att sträva mot" och "mål att uppnå" enligt läroplansmodell. Sambandet med de lokala arbetsplanerna har utformats som preciserade uppdrag inom vart och ett av områdena. Man har också angett hur uppföljning och utvärdering av planen skall genom-

föras. Därutöver innehåller planen de fem områden som prioriterats när det gäller verksamhetens utveckling. De har av utrymmesskäl inte tagits med.

HELHETSSYN PÅ BARNNS OCH UNGDOMARS UTVECKLING

Mål att sträva efter

- att alla barn/elever skall få uppleva olika uttrycksätt för kunskap i ett tillåtande och uppmuntrande idé- och utvecklingsklimat

- *grupperingar som tar hänsyn till mognadsnivå, t.ex. flexibel skolstart och åldersblandad undervisning*
- *att genom helhetssyn på barns och ungdomars utveckling skapa möjligheter och utnyttja lokalerna både under skoltid och icke skoltid*
- *att musikskolan genom uppsökande verksamhet når alla elever. Utbudet skall vara brett både musikaliskt och allmänskulturellt.*
- *att utveckla ett positivt samarbete mellan skolan och näringslivet*
- *att gymnasieskolan och komvux höjer den allmänna utbildningsnivån och förbereder alla för ett livslångt lärande med återkommande utbildning*
- *att eleverna stimuleras till eftergymnasiala studier*

Mål att uppnå

- *att alla barn/elever skall utvecklas till kunniga, ansvarskännande och socialt väl fungerande människor*
- *att kvalitén i barnomsorg och skola skall ligga på hög nivå*
- *att Falköping skall utvecklas som utbildningsort*

Uppdrag

- *Vi ger rektor/platschef ansvar för*
 - *att lokala arbetsplaner betonar ett undersökande och för barn/elever aktiverande arbetssätt*
- *Vi ger områdeschef/rektor /platschef ansvar för*
 - *att flexibel skolstart införs och*
 - *att individanpassade arbetssätt utvecklas inom grundskolan*
- *Vi ger förvaltningscheferna ansvar för*
 - *att de lokaler verksamheten kräver utformas så att de kan användas effektivt och rationellt*

- *Vi ger skolledningen vid gymnasieskolan och komvux ansvar för*
 - *att samarbete sker med näringslivet när det gäller praktik och inriktning av utbildningen*
 - *att ungdomar och vuxna stimuleras att söka högskolestudier samt förbereds för yrkesverksamhet*

Uppföljning/utvärdering

- *Lokala arbetsplaner utvärderas och redovisas till resp. nämnd senast den 15 oktober årligen*
- *Uppdraget avseende flexibel skolstart och individanpassat arbetssätt följs årligen upp av områdescheferna*
- *Övriga uppdrag redovisas årligen av förvaltningscheferna*

INFLYTANDE OCH DELAKTIGHET

Mål att sträva efter

- *att möjliggöra för eleverna att ta eget ansvar och initiativ i det dagliga arbetet*
- *att elevernas engagemang i klassråd, elevråd, programråd och elevföreningar och i skolans arbetsmiljöarbete stimuleras och uppmuntras*
- *att med god service och omtanke möta varje barn och dess familj utifrån deras unika och egna förutsättningar och att samarbetet med föräldrarna utvecklas och intensifieras*

Mål att uppnå

- *att alla barn/elever och föräldrar får ett reellt inflytande och ges möjlighet att påverka verksamhetens planering, innehåll och utformning*
- *att föräldrarnas val av barnomsorg och skola i så stor utsträckning som möjligt tillgodoses*
- *att det lokala näringslivet och andra intres-*

seorganisationer ges möjlighet att påverka utbildningsutbudet vid gymnasieskolan och komvux

Uppdrag

- Vi ger rektor/platschef ansvar för
 - att varje skola/förskola i samråd med elev- och föräldrarepresentanter utarbetar en handlingsplan för större elev- och föräldrainsflytande
- Vi ger rektor/platschef ansvar för
 - att föräldraföreningar och elevråd får stöd
 - att utbildning för elevråd, elevskyddsombud och representanter i skolkonferenser genomförs
 - att föräldrar och elever på lämplig sätt får kännedom om innehållet i skol- och barnomsorgsplanen
- Vi ger skolledningen vid gymnasieskolan och komvux ansvar för
 - att förslag till utbildningsutbud framtas i nära samarbete med det lokala näringslivet, andra kommuner och intresseorganisationer

Uppföljning/utvärdering

- Utvärderade handlingsplaner för elev- och föräldrainsflytande redovisas till resp. nämnd senast den 15 oktober årligen
- Rapport om verksamheten i föräldraföreningar, elevråd och skolkonferenser lämnas till resp. nämnd senast den 15 november årligen
- Rapport om samarbetsformerna för framtagning av de frivilliga skolformernas utbildningsutbud lämnas årligen till gymnasienämnden

PERSONALUTVECKLING OCH ARBETSMILJÖ

Mål att sträva efter

- att genom utveckling av den pedagogiska kompetensen skapa beredskap för förändringsarbete
- en kontinuerlig ledarutbildning för alla chefer, såväl med generellt som med mer yrkesspecifikt innehåll
- att den fysiska arbetsmiljön, både den yttre och den inre miljön, genom planerligt kontinuerligt underhåll ger förutsättning för verksamhet av hög kvalitet

Mål att uppnå

- att all personal skall ha adekvat utbildning och god kompetens samt kunna känna yrkesstolthet och arbetsglädje
- att all fortbildning skall bidra till att utveckla verksamheten
- att alla engagerar sig i arbetet för en god fysisk och psykosocial arbetsmiljö

Uppdrag

- Vi ger rektor/platschef ansvar för
 - att fortbildning planeras, genomförs och följs upp så att verksamhetens behov tillgodoses
 - att lokal fortbildningsplan upprättas
- Vi ger alla chefer ansvar för
 - att årliga utvecklingssamtal hålls med personalen
 - att individuella fortbildningsplaner upprättas
- Vi ger resp nämnd ansvar för
 - att förutsättningar skapas för rektors/platschefers pedagogiska ledarskap och deltagande i verksamheten
 - att ledarutbildning av grundläggande och

fördjupande karaktär genomförs för alla chefer

- Vi ger all personal ansvar för
 - att en god fysisk och psykosocial arbetsmiljö skapas och upprätthålls

Uppföljning/utvärdering

- Årliga rapporter över antalet genomförda utvecklingssamtal lämnas till resp. nämnd
- Effekterna av genomförda fortbildningsinsatser följs kontinuerligt upp av berörda chefer och redovisas årligen till resp. nämnd
- Förvaltningscheferna följer kontinuerligt chefernas arbetssituation och utbildningsbehov och lämnar fortlöpande rapporter till resp. nämnd
- Resp. nämnds ledamöter rapporterar till verksamheten efter genomförda arbetsplatsbesök

OMSORG OCH ELEVÅRD

Mål att sträva efter

- att komma tillrätta med den mobbning och utslagning som drabbar en del elever
- att "minimera" avhoppet i de frivilliga skolformerna
- att god och näringsriktig kost erbjuds alla barn och elever
- att alla barn/elever skall kunna ta sig till och från förskola/skola på ett bra och trafiksäkert sätt

Mål att uppnå

- att varje barn/elev skall få en god och trygg omsorg och studiemiljö
- att problem av social, pedagogisk och psykologisk karaktär förebyggs
- att verksamheten skall präglas av insikten om allas lika värde

- att insatser görs för de barn/elever som är i behov av särskilt stöd
- hjälpa barnen/eleverna till goda och sunda levnadsvanor samt stimulera deras intresse för fysisk aktivitet och friluftsliv

Uppdrag

- Vi ger all personal ansvar för
 - barnens/elevernas välbefinnande
 - att barnen/eleverna får insikt om allas lika värde
 - att elevvårdsinsatser i hög grad görs i förebyggande syfte
- Vi ger rektor/platschef ansvar för
 - att resurser i första hand ges de barn/elever som har särskilt stort behov av stöd
- Vi ger rektor/platschef ansvar för
 - att handlingsplaner som syftar till att förebygga och motverka mobbning och studieavbrott upprättas

Uppföljning/utvärdering

- Personalen skall via enkäter och i samtal med föräldrar och barn/elever ta reda på hur dessa trivs i vår verksamhet
- Rektor/platschef har ansvar för att respektive nämnd senast den 15 december årligen får en redogörelse för hur resurser till barn/elever med särskilda behov fördelats
- Rektor/platschef redovisar senast den 15 april till respektive nämnd hur arbete med att förebygga och motverka mobbning och studieavbrott bedrivits

Jokkmokks kommun

Kommunen har efter en tillsynsutredning av Skolverket utformat ett system för styrning och egenkontroll av skolverksamheten. I systemet ingår ett program för hur verksamheten skall gestaltas och utvecklas, en skolplan, en ledningsdeklaration och en delegationsordning.

I skolplanen, som fått devisen "Skolplanen – en förutsättning för framtiden" finns ett avsnitt om styrning och ledning i vilket rektors huvuduppgift att utveckla verksamheten särskilt betonas. Där preciseras också styrelsens egen roll. För uppföljning och utvärdering finns en särskild plan. I följande avsnitt ur planen framhålls personalens kompetensutveckling som avgörande för att nationella och kommunala mål skall uppnås.

KOMPETENSUTVECKLING

Skolstyrelsen har att fastställa mål för kompetensutveckling av skolans personal. Skolchefen och rektorerna har uppdraget att samordna fortbildningsinsatserna. Varje skolenhet ska ha en årlig fortbildningsplan framtagen av rektor i samråd med sin personal.

Mål att sträva mot i fortbildningen 1996–1999

- att fortbildningen ingår som ett led i en utvecklingsstrategi för varje enskild skolenhet
- att all fortbildning innehåller perioder med projekt och utvecklingsarbete
- att utveckla en lärarprofessionalitet som innebär att läraren blir en aktiverande och stödjande handledare
- att utveckla en kunskapsyn som ger tid att

analysera, reflektera och ta ställning

- att skapa en gemensam grundsyn på vikten av ett ökat ansvar och inflytande för elever och föräldrar i skolans arbete
- att utveckla undervisningen i matematik, teknik, miljö och naturorientering så att både flickors och pojkers intressen stimuleras
- att datorn blir ett arbetsredskap för lärare och ett pedagogiskt hjälpmedel i undervisningen
- att elever med särskilda behov uppmärksammas i all fortbildning
- att fortbildning i ämnen med nya kursplaner uppmärksammas
- att jämställdhetsfrågorna beaktas i all fortbildning
- att rektorernas behov av ledarkompetens, som nyckelpersoner för utveckling av skolverksamheten, tillgodoses i en för Jokkmokk särskild fortbildning

I skolplanen har skolstyrelsen också formulerat åtgärder för att nationella mål skall uppnås inom tio olika områden. Följande exempel avser ett av dessa områden.

SKOLANS UTVECKLINGSSARBETE

Mål

- undervisningen individualiseras och eleverna betraktas som aktivt kunskapssökande och stärkta i tron på den egna förmågan
- verka för pedagogiska utvecklingsprojekt och profilering av den egna skolan
- utveckla fungerande arbetslag som arbetar ämnesövergripande
- att skolan är en helhet och en resurs d.v.s. all

personal inom skolan arbetar tillsammans och för eleverna

- öka kontakten mellan skolor inom och utanför kommunen för både elever och personal
- samordna kommunens resurser inom drama, dans, musik och musik/media

Åtgärder

- rektor ansvarar för utveckling av det pedagogiska arbetet
- skolan skall använda närsamhället i undervisningen, skapa insikt och intresse för miljö,

hjälp- och politiska organisationer

- öka och utveckla samarbetet mellan årskurserna och att använda hela skolans personal som resurs i handledningen av eleverna genom skolan
- en kulturskola som startar läsåret 96/97. Kulturskolan skall vara en egen resultat enhet och arbeta projektinriktat i samarbete med klasslärarna
- fortbildning genom erfarenhetsutbyte med andra skolor
- grunden till att utveckla skolan ligger i ett fungerande uppföljningsarbete

Enköpings kommun

Skolstyrelsen har i budget för 1998 kopplat samman målen i skolplanen med de ekonomiska prioriteringarna. Det har gjorts i form av inriktningsmål och effektmål under respektive kostnadslag. De förväntas vara utgångspunkt för användningen av anvisade medel. I följande utdrag ge exempel på hur de utformats.

UTDRAG UR BUDGET 1998

Verksamheten i skolformerna styrs av skollag, skolförordningar och läroplaner. Kommunfullmäktige har i den kommunala skolplanen angett inriktningen för skolstyrelsens verksamhet och lokalt på skolenheten skall alla mål och regler konkretiseras i lokala arbetsplaner. Under 1995 trädde nya läroplaner för samtliga skolformer i kraft, vilket succesivt innebär stora förändringar i verksamheten.

Skolstyrelsen/kommunfullmäktige utvecklar måldokumenterna så att skolplanen anger inriktningsmål för skolverksamheten och att de

mätbara effektmålen fastställs i dokument direkt kopplat till de årliga budgethandlingarna.

Skolstyrelsen leder sina enheter genom mål- och resultatstyrning. Ur ekonomisk synpunkt innebär det att varje enhet ges stor frihet att disponera ett för varje rektorsområde tilldelat ramanslag. Ett oavvisligt krav från skolstyrelsens sida är dock att redovisning av förbrukade medel sker mot en av varje skolenhet utarbetad budget och att av skolstyrelsen ställda krav på volymer och kvalitet uppfylls. Måluppfyllelsen i de mål som avser attityder kommer att mätas med enkät.

PEDAGOGISKA STÖDINSATSER

Inriktningsmål

- Alla elever skall få likvärdiga möjligheter att lära sig använda IT (informationsteknik) som ett naturligt hjälpmedel för sina studier i alla årskurser och i alla ämnen. Informationstek-

niken bidrar till att utveckla undervisningsformer och arbetssätt.

Effekt mål

1. Biblioteken skall i grundskolan vara tillgängliga hela skoldagen vid samtliga skolenheter även om de ej är bemannade med speciell bibliotekspersonal. I gymnasiet skall biblioteket vara öppet och bemannat hela dagen.
2. Flickor skall använda IT i lika hög grad som pojkar
3. Alla lärare skall använda dator i sitt eget arbete och minst 70% av lärarna ska dagligen kunna använda datorn som pedagogiskt hjälpmedel.
4. Tillgången till datorer på skolorna skall öka till i genomsnitt de siffror som presenteras i tabellen nedan (1999 års tal i IT-strategin)

GRUNDSKOLAN

Inriktningsmål

- Elevernas självkänsla ska stärkas så att problem senare under skoltiden förebyggs. Skolan ska av eleven upplevas som en trygg och stimulerande arbetsplats där eleven kan känna arbetsglädje och trivsel.
- Vid tilldelning av resurser ska elever med särskilda behov speciellt beaktas.
- Ett nära samarbete ska utvecklas mellan skola, skolbarnsomsorg och förskolans 6-årsverksamhet
- Ett nära samarbete ska utvecklas mellan

grundskolor med elever i högre årskurser och gymnasieskolan

- Alla elever ska minst ha betyget Godkänd i alla ämnen när de lämnar grundskolan.

Effekt mål

5. Elever som beviljas ledighet utöver ordinarie lovdagar skall ges hemuppgifter av skolan under ledigheten
6. Andelen elever som lämnar grundskolan med ofullständiga betyg (saknar betyg i två eller flera ämnen) skall understiga riksgenomsnittet 3,5%. Utgångsläget är 5,3%.
7. 1997 nådde eleverna i åk 8 inte upp till gränsen för betyget Godkänd i 20% av kurserna/ämnena. Andelen varierar mellan skolorna. När samma elevgrupp lämnar åk 9 ska andelen ej godkända kurser minst ha halverats.
8. Andelen elever som uppges att de trivs i skolan är för åk 1-3 93%, för åk 4-6 90% och för åk 7-9 88%. Andelen skall öka i 1998 års mätning.
9. Resurspersoner och handlingsplan för miljöfrågor och frågor om internationalisering skall finnas på varje skolenhet.

Ett viktigt led i förverkligandet av de för skolverksamheten uppsatta målen är det gemensamma ansvarstagandet stat-kommun och politiker-anställda. Ett viktigt led i denna strävan är det centrala avtalet ÖLA 2000 mellan kommunerna genom Svenska Kommunförbundet och Lärarförbundet respektive Lärarnas Riksförbund och den till avtalet

	i undervisningen	lärararbetsplatser
i grundskolan	6 elever per dator	1,43 lärare per dator
i gymnasiet	4 elever per dator	1,43 lärare per dator
i komvux	4 heltidsstuderande per dator	1,43 lärare per dator

kopplade överenskommelsen "En satsning till två tusen".

I Enköping har kommunen och de båda organisationerna slutit lokalt avtal utifrån ÖLA 2000. Till avtalet har förts en bilaga med gemensamma utgångspunkter för skolutveckling vilken av kommunen betecknas som viktig för det gemensamma ansvarstagandet för statliga och kommunala mål. Överenskommelsen redovisas nedan i sin helhet.

PARTSGEMENSAMMA UTGÅNGSPUNKTER FÖR SKOLUTVECKLING I ENKÖPINGS KOMMUN

Styrdokument

Skolans utveckling skall ha sin utgångspunkt i nationellt fastställda läroplaner och i av kommunfullmäktige antagen kommunal skolplan respektive årsbudget.

I ÖLA 2000 bilaga 3 samt det partsgemensamma dokumentet "En satsning till två tusen" uttrycker parterna en gemensam syn på utvecklingen av framtidens skola. De lokala parterna delar helt centrala parter beskrivning och vill särskilt lyfta fram några gemensamma uppfattningar.

Vi är överens om

- att tona ner lärarens roll som kunskapsförmedlare och i stället betona vikten av lärarens roll att leda eleverna till eget lärande och kunskap
- att planera, sätta upp mål och utvärdera blir en större och allt viktigare del av det pedagogiska arbetet med eleven
- att decentraliseringsprocessen skall fortsätta och makten över arbetsdagens innehåll och förläggning skall ligga i samspelet mellan

lärarlaget och eleverna

- att på varje skola skall finnas en av parterna gemensamt framtagen utvecklingsplan, som kontinuerligt skall uppdateras
- att för varje anställd skall finnas en av arbetsgivaren och den anställda tillsammans framtagen individuell kompetensutvecklingsplan
- att för varje nyanställd lärare skall introduktionsprogram upprättas och handledare utses

Avtalet syftar till att förverkliga ett arbetssätt där eleverna ges möjlighet att ta ett större självständigt ansvar för sitt eget lärande och lärarna ges möjlighet att arbeta i arbetslag.

Läraryrket inrymmer en mångfald av arbetsuppgifter. Syftet med avtalet är att ge lärarlagen möjlighet att disponera tid för olika uppgifter på det sätt som bäst bidrar till elevens kunskapsutveckling.

Betydelsen av lärares lärande/kompetensutveckling för utvecklingsarbetet måste framhållas, liksom även att rektors roll kommer att förändras.

I en lärande organisation ställs höga krav på att ledningen förmår samla de anställda kring gemensamma mål – en gemensam vision. En stödjande arbetsledning motiverar, entusiasmerar och stödjer lärarna i arbetet.

De krav som ställs på skolans aktörer i framtiden förutsätter samarbete. En alltför stor del av skolans arbete idag utförs av ensamarbetande lärare. Detta är en av riskfaktorerna för ökad utbrändhet och utslagning bland lärarpersonalen. Genom att införa arbetslag där ansvar och befogenheter ges till lärarlaget stärks också individen i sin yrkesroll, samtidigt som förutsättningar för skolans kvalitetsutveckling ökar.

Decentralisering

De av kommunfullmäktige antagna reglerna om mål- och resultatstyrning ska genomsyra skolans organisationsutveckling. Det innebär en decentralisering där ansvar och befogenheter förs så långt ut i organisationen som möjligt. De anställda, som har direktkontakt med kommuninvånarna, dvs lärare och annan personal i skolan, ska själva ha möjlighet att påverka sin verksamhetsutformning. Även om det är rektor som genom delegation getts fullt verksamhetsansvar skall rektor organisera skolan så att arbetslagen ges beslutsrätt i väsentliga frågor.

Arbetslagen ska fritt få använda tilldelade medel i syfte att på effektivaste sätt nå god målluppfyllelse. Självständigheten mot rektor/förvaltningsledning gäller under förutsättning att arbetslaget

- följer lagar, avtal, regler och övriga bestämmelser
- verkar enligt kommunens policy
- håller sig inom givna budgetramar
- kontinuerligt informerar och samråder med ledningen
- samverkar med andra enheter vid behov

Rektor kan aldrig delegera sitt ansvar och där-

för måste rektor ingripa vid

- brister i målluppfyllelse
- klagomål från elever, föräldrar och allmänhet
- allvarliga budgetöverskridanden
- brott mot lagar och avtal
- brister i information och samråd med ledningen
- oklarheter, motsättningar eller brist på samverkan mellan enheterna

Utvecklingslinjer

Skolan skall utvecklas mot en lärande organisation och alla lärare ska ges möjlighet till delaktighet i den lokala förnyelseprocessen. I det dagliga arbetet skall tid avsättas för diskussioner om utvecklingsfrågor. Bl.a. bör följande frågor diskuteras.

- förutsättningar och former för hur skolans arbetsorganisation kan främja elevernas lärande
- former för det pedagogiska arbetet med eleverna
- behovsanalys, utformning och inriktning av lärarnas kompetensutveckling
- yrkesrollsutveckling och karriärmöjligheter
- samverkan mellan lärare, förskollärare och fritidspedagoger i skolan.

Контроллер

a

b

c

d

4

Att kontrollera verksamheten

Uppföljning och utvärdering är ingen nyhet i den kommunala verksamheten. Inte heller tillsyn i betydelsen att se till att verksamheten följer lagar, förordningar och beslut är någon nyhet. Sådana kontrollfunktioner finns i någon form i alla kommuner.



Enligt regeringens utvecklingsplan (Skr 1996/97:112) har dock ”under senare år de ekonomiska frågorna dominerat och den ekonomiska uppföljningen stärkts medan frågan om vad man får för pengarna rönt betydligt mindre intresse” i kommunernas uppföljningsarbete.

För skolans del är sedan lång tid uppföljning och utvärdering ett naturligt inslag i lärararbetet. En pedagogisk process utan dessa inslag av återkoppling och eftertanke torde för övrigt knappast vara möjlig. De reaktioner beträffande undervisningen som lärare ständigt får från elever och målsmän är ju också en form av värdering av betydelse för det fortsatta arbetet.

Spontana reaktioner från elever, målsmän och andra medborgare är naturligtvis viktiga inslag också på kommunnivån. Att bygga sin värdering av vad skolan åstadkommer på sådana spontana reaktioner är emellertid synnerligen riskabelt såväl för den enskilda skolan som för kommunen som helhet.

Ett sätt att bredda bedömningsunderlaget som många skolor och kommuner prövat är enkäter riktade till en större grupp t.ex. alla elever eller målsmän i en skola eller i en kommun. Inte minst i kommuner som infört någon form av köpsälj-system i den kommunala verksamheten har enkäter kommit till användning för att undersöka ”kundtillfredsställelsen”.

Enkäter kan naturligtvis ge viktig information. De bör dock betraktas som en form av uppföljning som kan kompletteras med analys och värdering och därmed bli en del av utvärderingen. Att utifrån enbart enkäter bedöma vad skolan åstadkommer är emellertid riskabelt. För det behövs mer nyanserade och djupgående analyser än vad som är möjligt i enkätform.



Enligt regeringens utvecklingsplan skall kommunernas uppföljning och utvärdering ”inriktas mot att genomföra regelbundna bedömningar av skolverksamhetens kvalitet”. Med det avser regeringen ”måluppfyllelsen i förhållande till nationella mål, skolplanen resp arbetsplanen samt slutsatser angående åtgärder”. För det krävs mer än spontana reaktioner och enkäter.

För att kunna fylla den funktionen måste uppföljning och utvärdering bli regelbundet återkommande inslag i verksamheten. De måste med andra ord bli ett planerat sätt att arbeta – ett naturligt inslag i verksamheten såväl på skol- som kommunnivån.

Vidare måste sådana metoder väljas att man får en nyanserad uppfattning av kvaliteten. Det som skall följas upp och utvärderas måste vara tydligt formulerat annars vet man ju inte vad det är man skall värdera eller vilka åtgärder man skall vidta på grund av resultatet.



Uppföljning, utvärdering och tillsyn är tre kontrollfunktioner med nära inbördes samband vars gemensamma syfte är att granska verksamheten. Att allt ifrån kommunnivån till undervisningssituationen betrakta och reflektera, att kontrollera resultat, laglighet och lämplighet kräver mod att våga ifrågasätta och att ha en självkritisk inställning.

En systematisk kontroll med den inriktningen är vad riksdag och regering förväntar sig av kommunens egenkontroll – en kontroll som förväntas leda till utveckling av skolverksamheten.

Några begrepp

För kontrollfunktioner används många olika begrepp. Utöver uppföljning, utvärdering och tillsyn används t.ex. begrepp som granskning, inspektion, bedömning, evaluering, undersökning, resultatkontroll etc.

I den kommunala verksamheten har årsredovisningar och bokslut fått alltmer av av sådana kontrollinslag. De har därmed allt oftare blivit den dominerande formen för redovisning av verksamhetskontroll. Dessa årliga dokument har på så sätt mer och mer fått en kvalitetsprofil och därmed närmare sig statens krav på egenkontroll.

Till den utvecklingen har den kommunala revisionens utveckling bidragit. KomRev AB, som de flesta kommunerna anlitar, genomför på de kommunala revisorernas uppdrag allt fler kvalitetsgranskningar av den kommunala verksamheten.

Ett sådant exempel är den omfattande ”Basgranskning av kommunens styrning och kontroll inom utbildningsområdet” som KomRev genomfört i ett stort antal kommuner. Denna och andra granskningar avslutas med krav på åtgärder av den ansvariga styrelsen.

I det s.k. skolutvecklingsavtalet ”En satsning till tvåtusen” har kommunerna och lärarorganisationerna kommit överens om att gemensamt verka för kvalitetsutveckling i skolan. I det gemensamma åtagandet ingår att verka för ett ”utvärderande och reflekterande arbetssätt” i den enskilda skolan – ett åtagande som torde komma att få stor betydelse för att göra uppföljning och utvärdering till ett regelbundet och naturligt inslag i arbetet.

I denna skrift används de tre begrepp för kontroll som används i skollagen och i Instruktion för Statens skolverk (SFS 1991:1121) – uppföljning, utvärdering och tillsyn.

Mål och resultat

Den förändrade ansvarsfördelningen och styrningen inom skolområdet har tidigare beskrivits som en utveckling från regel- och resursstyrning till mål- och resultatstyrning. Därmed har också uppföljning och utvärdering fått ett djupare och mer komplext perspektiv. Att kontrollera hur administrativa regler efterlevs och resurser fördelas är avsevärt enklare än att kontrollera i vilken grad uppsatta mål leder till förväntat resultat.

En av de grundläggande förutsättningarna och samtidigt ett av de svåraste problemen med att bedöma en komplex verksamhet är att sätta sådana mål att man vet vad man skall värdera och kan vidta åtgärder med anledning av resultatet.



För det krävs tydlighet. Behovet av tydlighet framhölls också i prop. 1988/89:4 Skolans utveckling och styrning både beträffande de nationella läroplanerna och beträffande skolplaner och lokala arbetsplaner i kommunerna.

De båda senaste läroplanerna Lpo 94 och Lpf 94 har också fått den tydligheten beträffande nationella mål. Många exempel på ökad tydlighet finns också i skolplaner och arbetsplaner men för många återstår ännu ett betydande utvecklingsarbete för att nå dit. Det viktigaste måttet på tydlighet är om de uppsatta målen är utvärderingsbara d.v.s. om det går att kontrollera att de uppnåtts.

Den förbättrade utvärdering som tydligheten möjliggör är enligt propositionen viktig för att ”politiker och verksamhetsansvariga på varje nivå i skolsystemet skall kunna ta ett mer självständigt ansvar för skolans utveckling”. Och det är ju just kvalitetsutveckling som är det yttersta syftet med uppföljning och utvärdering av verksamheten.

Man brukar tala om två slag av utvärdering – processutvärdering och resultatutvärdering. Båda är viktiga vilket också framhölls i propositionen: ”De ökade kraven på utvärdering gäller såväl undervisningens resultat i relation till uppsatta

mål och riktlinjer som hela den genomförandeprocess, varigenom målen och intentionerna skall förverkligas”.



Statens viktigaste krav på kommunerna är emellertid förstahandsansvaret för uppföljning och utvärdering av skolverksamhetens resultat såväl i förhållande till nationella mål som mål i skolplan och arbetsplaner.

Om formuleringen av mål är otydlig leder det lätt till att man i stället för att utvärdera om målet uppnåtts utvärderar de åtgärder man vidtagit för att nå målet. Då har man i stället utvärderat processen på vägen till målet.

Det här låter naturligtvis enklare än vad det är. I verkligheten är det lätt att hamna i processutvärdering även om man varit tydlig när man satt upp de mål man vill uppnå. Att använda verb av ”skall-typ” i målformuleringen och att i förväg tidsätta utvärderingen och vem som ansvarar för den kan vara en god hjälp att behålla resultatperspektivet.

Processgranskning är det ganska gott om i skolans värld. Den är också ett viktigt inslag i den pedagogiska processen särskilt med tanke på kravet beträffande elevmedverkan i planering av undervisningen.

Ibland är det kanske till och med så att processutvärdering är den enda möjliga eftersom resultatet i form av uppnådda nationella mål i många avseenden kan värderas först efter många år. Det får dock inte bli något alibi för att inte i varje avseende anstränga sig för att utvärdera resultat och inte process.

Uppföljning och utvärdering

Statens krav på kommunerna beträffande uppföljning och utvärdering innebär inte några krav på hur uppdraget skall genomföras. Former och metoder får kommunen själv avgöra. Några för det statliga uppdraget viktiga princip- och gränsdragningsfrågor skall dock beröras.

En sådan är vad som är uppföljning och vad som är utvärdering. Dessa båda begrepp blandas ofta ihop, vilket kan innebära svårigheter att reda ut varför de genomförs och vad resultaten skall användas till.



Med uppföljning avses en regelmässig och fortlöpande insamling och sammanställning av information om verksamheten som gör det möjligt att följa hur den utvecklas. Den kan bestå av kvantitativa data men också av annan information. Dess syfte är att ge signaler och visa på trender om vad som händer i verksamheten.

En sådan uppföljning ingår som allt oftare i kommunernas årliga bokslut och årsredovisningar. Den består som regel av nyckeltal och andra kvantitativa beskrivningar som kommunen själv tagit fram. Där finns också ofta beskrivningar av trender och utvecklingstendenser.

En ”gratiskälla” för kommunens uppföljning är Skolverkets nationella uppföljningssystem för skolväsendet. Där finns en mängd information om alla kommuners skolverksamhet som kommunen kan använda sig av.

Den information som uppföljningen ger kan sedan användas som grund för djupare analyser och bedömningar. En kontinuerlig uppföljning är därför en viktig utgångspunkt för vad som behöver utvärderas och för initiativ i skolplan och arbetsplaner liksom i budgetarbetet.



Utvärdering innebär fördjupade studier och analyser inom vissa utvalda delar av verksamheten. Dess syfte är att förklara och värdera framför allt i förhållande till uppsatta mål. Den har därmed en stark inriktning mot resultat.

På grund av sin karaktär måste det som skall utvärderas avgränsas på ett tydligt sätt. Att utvärdera t.ex. en hel skola i största allmänhet utan att precisera vad som skall utvärderas låter sig knappast göras. Man måste också i förväg göra klart för sig i vilket sammanhang resultatet skall sättas in och vad det skall användas till.

Ordet utvärdering har för många en vetenskaplig klang. Extern utvärdering av vetenskaplig karaktär kan naturligtvis också vara en viktig del i en kommuns utvärdering av kvaliteten i skolverksamheten. Särskilt intressant kan det vara att göra sådana studier av ett avgränsat område under en längre tid s.k. longitudinella studier. De ger kommunen ett kvalificerat underlag för bedömning av hur kvaliteten inom området utvecklas.

Att medverka i utvärderingen är emellertid ett ansvar för alla som är verksamma i skolan. Även om man då inte kan tillämpa rent vetenskapliga metoder har man god hjälp av den stringens och tydlighet som gäller i det vetenskapliga arbetet. Att utveckla personalens kompetens inom detta område är därför en viktig kommunal angelägenhet.

Ett skäl till att det varit svårt att få igång utvärdering av skolverksamheten i kommuner och skolor är sannolikt det krav på mätbarhet som nu och då framförs. Att resultat av utvärdering är mätbara ökar naturligtvis tydligheten och underlättar ställningstagandet till vilka åtgärder som behöver vidtagas.



Skolans mål är emellertid så komplexa att en enkel mätning ofta inte är möjlig. Det kan ju också finnas olika slags måttstockar där vissa är mindre tillförlitliga än andra men ändå kan vara värdefulla. Ibland måste man kanske också tillgripa metoder som inte innehåller något måttstock alls. Det kan gälla t.ex. intervjuer, observationer eller dokumentgranskning och olika former av friare skriftlig redovisning.

Man måste dock komma ihåg att när sådana metoder används är kravet på tydliga mål och en i förväg uppjord struktur för utvärderingen mycket stort. Annars är risken stor att resultatet inte kan användas som grund för åtgärder.

Vilka metoder man än använder så är det en fördel om tid, form och ansvar för utvärderingen anges redan när målet sätts t.ex. i skolplan och arbetsplaner. På det sättet kan man undvika att utvärdering blir något som man ”kommer på” alldeles innan den skall redovisas.

Man undviker därmed också den brist på stringens som att sådant arbetssätt oftast innebär. Om utvärdering skall kunna bli ett sätt att arbeta måste den vara i förväg planerad och ingå i verksamhetsplaneringen.



Det är också viktigt att utvärderingens resultat dokumenteras – annars är risken stor att valet av åtgärd med anledning av resultatet inte blir tillräckligt väl genomarbetat. Utvärderingens resultat måste ju begrundas och bearbetas för att ställningstagandena skall kunna kvalitetssäkras.

Enligt regeringens utvecklingsplan skall kommunernas uppföljning och utvärdering av skolverksamheten ”inriktas mot att genomföra regelbundna bedömningar av skolverksamhetens kvalitet”. De resultat som erhålls förväntas leda till initiativ i skolplan och arbetsplaner.

Uppföljning och utvärdering av dessa planer torde därför oftast komma att vara de kvalitetsredovisningar som regeringen ställt krav på. Som stöd till kommunerna väntas Skolverket få i uppdrag att ta fram olika modeller för kvalitetssäkringsarbetet vilka kan användas både i den enskilda kommunen och skolan och på det nationella planet.

Tillsyn

Enligt 1 kap. 12§ skollagen skall

den som är huvudman för det offentliga skolväsendet ansvara för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i denna lag och de bestämmelser som kan finnas i annan lag eller förordning

Det är det som benämns tillsyn.

Skolverket skall enligt sin instruktion utöva tillsyn över skolväsendet. Den avser utredningar som skall pröva om en viss kommun fullgör sina skyldigheter enligt lagar och förordningar. Skolverkets tillsyn sker på eget initiativ t.ex. på grund av uppgifter i den nationella uppföljningen och utvärderingen eller på grund av klagomål från t.ex. en målsman.



Enligt Skolverkets erfarenhet skulle många av de enskilda tillsynsärenden man hanterat kunnat undvikas om kommunen fullgjort sin tillsynsskyldighet på ett tillfredställande sätt.

Även kommunens egen tillsyn avser givetvis om statens krav uppfylls. Många av de enskilda synpunkter om hur skolan fungerar som framförs till poli-

tiker och tjänstemän i kommunen avser emellertid kvalitetsfrågor som går djupare in i verksamheten än till enbart en prövning om statens krav uppfyllts. De handlar också ofta om lämpligheten i ett visst agerande från t.ex. en rektor eller en lärare.



Kommunens egen tillsyn av skolverksamheten kommer därför att handla om både laglighet och lämplighet och gäller ofta avvägningar och tolkningar.

Kommunen kan lika lite som Skolverket bygga hela sin tillsyn ”på förekommen anledning” efter inkomna klagomål från enskilda medborgare. För att uppfylla statens krav och för att förhindra att brister i verksamheten uppkommer krävs en mer aktiv tillsyn i förebyggande syfte.

Hur denna tillsyn skall utformas är en angelägenhet för styrelsen att ta ställning till. Väl fungerande tillsyn, uppföljning och utvärdering är den grund på vilken styrelsen har att ta ställning till behov av åtgärder och utvecklingsinsatser.

När Skolverket utövar sin tillsyn begär man kommunens yttrande om det förhållande som granskas. Det innebär att man inte begränsar sig till vad skolstyrelsen eller dess motsvarighet gjort eller inte gjort. Det är kommunens samlade agerande genom olika nämnder och förvaltningar man prövar. Det är ju kommunen som är ansvarig för att lagar och förordningar följs.

Styrelsens egen tillsyn av skolverksamheten måste därför också inbegripa hur dess förvaltningsorganisation och skolor samarbetar med andra kommunala förvaltningar och enheter. Enligt Skolverkets erfarenhet handlar många anmälningar om att elever ”hamnat mellan stolar” och att den ena förvaltningen räknar med att den andra löser ett uppkommet problem.

Resultatet blir alltför ofta att eleven inte får den undervisning eller det stöd i skolan han har rätt till. En alltför ofta förekommande sådan situation beror på bristande samverkan mellan skolan och kommunens socialtjänst.

Ett skäl som nu och då framförs som orsak till bristande stöd är avsaknad av tillräckliga ekonomiska resurser. Något sådant undantag från lagar och förordningar finns emellertid inte. Även om det verkliga skälet inte alltid är resursbrist så är naturligtvis tillgång till tillräckliga resurser en förutsättning för att alla elever skall kunna få det stöd de har rätt till. Ofta kan ju också resursbehovet tillgodoses genom omfördelning.

En viktig del i kommunens egen tillsyn är därför om de resurser en skola tilldelats används på ett sådant prioriterat sätt att alla elever får det stöd de behöver för att uppnå nationella mål.

Att rektors beslut står i överensstämmelse med statliga bestämmelser är en annan viktig tillsynsuppgift. Den maktförskjutning beträffande beslut om verksamheten som den nya ansvarsfördelningen innebär ställer stora krav på den enskilda skolan och dess rektor beträffande insikt i gällande statliga och kommu-

nala bestämmelser. Kompetensutveckling inom detta område är därför ett angeläget utvecklingsområde

Den ökade decentraliseringen får aldrig leda till att lokala kulturer, vilka avviker från nationella och kommunala mål, skapas på enskilda skolor. Det skulle bl.a. kunna innebära risker för elevens rättssäkerhet. En stark kommunal tillsyn av den egna skolverksamheten har stor betydelse för att så inte sker.

Samarbete mellan kommuner för att effektivisera kontrollen av skolverksamheten är en möjlighet som kan vara värdefull att pröva särskilt för mindre kommuner.

En utvecklad årsredovisning

Kommunernas årliga bokslut och årsredovisningar intar en särställning i den kommunala verksamheten. De är som regel de enda dokument i vilka verksamheten som helhet redovisas. Under 1990-talet har de också fått allt större betydelse som grund för ställningstaganden.



Den utvecklingen hänger sannolikt samman med de alltmer minskade resurserna för kommunal verksamhet. Med krympande resurser gäller det att välja – och välja klokt. Då behövs bra underlag i ännu högre grad än i en mer expansiv period. I takt därmed har boksluten i allt fler kommuner kommit att innehålla ökade inslag av uppföljnings- och utvärderingskaraktär.

Den årsredovisning som bl.a. skolstyrelsen eller dess motsvarighet lämnar som underlag för kommunens samlade redovisning har därmed börjat få den kvalitetsbeskrivande karaktär som regeringen avkrävt kommunerna i utvecklingsplanen för förskola, skola och vuxenutbildning (Skr 1996/97:112).

Denna utveckling underlättar naturligtvis ambitionen att mer systematiskt försöka knyta samman statens krav på kommunen betr. skolplan, uppföljning och utvärdering med den kommunala ordningen. En hel del kommuner har också kommit ganska långt i det utvecklingsarbetet.

En sådan sammankoppling kan naturligtvis göras på olika sätt. Samordningen bör dock under alla förhållanden ta sin utgångspunkt i skolplanen – kommunens viktigaste dokument för skolverksamhetens utveckling. Det är skolplanens kommunala mål och dess åtgärder för att nationella mål skall uppnås som skall vara grunden för de prioriteringar som görs i budgetarbetet.

Skolplanens mål och åtgärder skall utvärderas. En del utvärderas kanske redan efter ett år medan andra behöver längre tid. Resultaten från utvärderingarna hör naturligt hemma i den årsredovisning styrelsen lämnar för varje år.

Det är naturligtvis också möjligt att däremellan lämna styrelsen delredovisningar av uppföljnings- eller utvärderingskaraktär för de olika målen t.ex. i samband med de delårsredovisningar som ingår i den kommunala ordningen. På det

sättet kan styrelsen också få rapporter om hur själva processen framskrider som underlag för eventuella korrigeringar.



Utvärderingsresultatet skall sedan användas som underlag för åtgärder, för nya mål och för budgetarbetet. Ett problem när det gäller att koppla samman slutsatser i årsredovisningen för ett år med prioriteringar i budgeten för efterföljande år är att årsredovisning/ bokslut som regel fastställs i mars – april. Då har budgeten för det nya året redan beslutats.

Därmed uppkommer ett års förskjutning. Slutsatser i årsredovisningen för år 1 kan påverka budgeten först för år 3. Processen med budget och årsredovisning och därmed också vilka åtgärder som behöver vidtas med anledning av utvärderingen får därmed en treårscykel. Det finns också kommuner som genom att koppla utvärdering för läsåret till ekonomisk halvårsredovisning av årsredovisningskarakteristik utvecklat en tvåårscykel.

Hur man än gör så är det viktigt att man i lugn och ro hinner bearbeta utvärderingsresultaten så att valet av åtgärder och budgetprioriteringar blir bästa tänkbara.



Samma synsätt bör kunna gälla för den enskilda skolan. Mål och åtgärder i arbetsplanen bör självfallet vara grunden för de prioriteringar skolan gör i sin budget. Utvärderingen av arbetsplanen är på samma sätt en viktig del av skolans årsredovisning.

Åtgärder med anledning av utvärderingen får även på skolnivån full genomslagskraft först år 3. Även om arbetsplanen görs för läsåret torde det behövas en treårscykel för full genomslagskraft i budgeten.

Att varje rektor gör en årsredovisning som underlag för kommande utvecklings- och budgetarbete borde vara en självklarhet. Så är emellertid långt ifrån alltid fallet. En sådan årsredovisning behövs för skolans egen skull men den behövs också som underlag för styrelsens ställningstaganden.

Målstyrningens kretslopp

Då återstår att samla ihop de olika trådarna och få till stånd ett med den kommunala årscykeln samordnat system för statens krav på kommunen betr. mål och åtgärder, uppföljning, utvärdering och tillsyn som grund för utveckling av verksamheten.

Det är dessa funktioner tillsammans som är kommunens styrning och egenkontroll och som riksdagen beslutat att kommunen skall fullgöra. Ett sådant väl fungerande system underlättar dialogen mellan stat och kommun och är en god grund för det gemensamma ansvarstagandet.

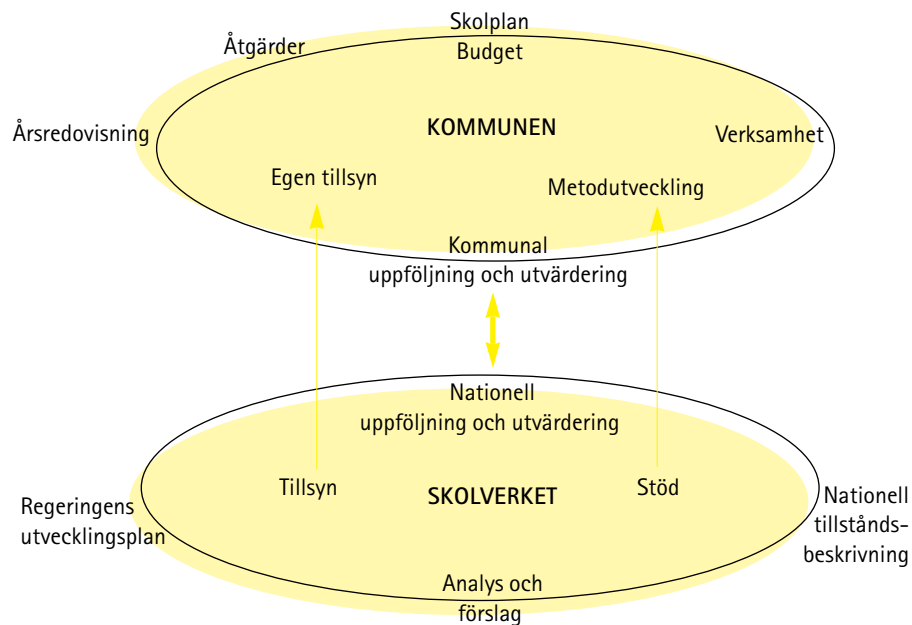
Att ett sådant samordnat system fungerar är synnerligen viktigt för kommunens skolväsende, för kommuninnevånarnas insyn och för att riksdag och rege-

ring skall få all den information om skolväsendets utveckling som de behöver för nya nationella mål och ställningstaganden.

Att med en enkel bild åskådliggöra ett komplicerat samband är inte så lätt. Nedanstående skiss har därför sina brister. Dess huvudsyfte är att ge en översiktlig helhetsbild av målstyrningens kretslopp utifrån både statens och kommunens perspektiv.

Den bygger på de kommunala dokumenten skolplan, budget och årsredovisning och den statliga uppföljningen, utvärderingen och tillsynen samt regeringens nationella utvecklingsplan.

Att samordna dessa cykler är ett stort och angeläget utvecklingsarbete, som om det lyckas väl har alla förutsättningar att få stor betydelse för gemensamma ansvarstagandet för skolverksamhetens utveckling.



Jag och min kommun

- Hur ser vår årsredovisning ut egentligen? Vilka uppföljningar och utvärderingar har vi redovisat där de senaste åren? Vad har vi gjort med resultatet? Vilka utvärderingar skall finnas med i nästa årsredovisning?
- Hur ser vår plan för utvärdering av skolplanen ut? Uppfyller den kraven på kvalitetskontroll?
- Och hur är det med skolornas uppföljning och utvärdering? Håller de måttet och hur redovisas de?
- Vilka former av aktiv tillsyn har vår förvaltning genomfört under det senaste året? Vad blev resultatet?

Exempel från kommuner

Inom detta område har fyra exempel tagits med. De kommer från Gullspånga, Uppsala och Sundsvalls kommuner samt från ett samarbetsprojekt mellan fem kommuner – Helsingborg, Lund, Malmö, Trelleborg och Göteborg – kallat Skåne-Göteborgsmodellen.

Exemplet från Gullspång är ett program för uppföljning och utvärdering och Uppsalaexemplet ett program för tillsyn av det obligatoriska skolväsendet. Exemplet från Sundsvall är en plan för utvärdering av skolplanen och Skåne-Göteborgsmodellen ett program för utvärdering av kvaliteten i gymnasieskolans program.

Gullspånga kommun

Barn- och utbildningsnämndens program för uppföljning och utvärdering fastställdes 1996. Nämnden har i programmet skapat ett sammanhängande system för uppföljning och utvärdering i form av rapporter, verksamhetsbesök, samtal och extern utvärdering. Nämnden gör sedan med detta som underlag en egen utvärdering som tillställs kommunfullmäktige.

Planen inleds med ett avsnitt med bl.a. definitioner och synsätt. Därefter följer nedan i sin helhet citerade avsnitt om program och genomförande.

PROGRAM

Uppföljning

Uppföljningen avser organisation, resurser och resultat via ett antal nyckeltal.

- 1) Barn- och utbildningsförvaltningen följer löpande verksamhetsenheter ekonomiska situation i relation till gällande budget och rapporterar till barn- och*

utbildningsnämnden vid varje sammanträde

- 2) Vidare presenteras i samband med bokslutsrapport nyckeltal avseende (se tabell på följande sida)*

- 3) Barn- och utbildningsförvaltningen presenterar i samband med nämndens sammanträde i oktober månad en fördjupad redovisning med jämförelsetal. Av redovisningen skall framgå organisation, resurser och resultat över tid samt en jämförelse aktuellt år med kommunkategori.*

För skolverksamheten grundar sig redovisningen på inlämnade uppgifter till SCB i form av nyckeltal och skall avse grundskola, gymnasieskolans individuella program, gymnasieskolan, komvux och sfi var för sig.

Utvärdering

Målen för verksamheten finns fastlagda i barn- och utbildningsplanen. Hur målfyll-

lensen sker redovisas i lokala arbetsplaner för respektive verksamhetsenhet. Det ankommer på enheten att konkretisera målen och göra dem mätbara.

Utvärdering skall ske på alla nivåer i systemet – nämnden, verksamhetsenheten, arbetsenheten/arbetslaget/ämnesgruppen, barngruppen/klassen.

Elever och föräldrar skall delta i utvärderingsarbetet, som skall vara kopplat till de uppsatta målen i barn- och utbildningsplanen.

Barn- och utbildningsnämnden fastställer för varje nytt läsår vilka delar av barn- och utbildningsplanen som nämnden särskilt vill utvärdera.

GENOMFÖRANDE

Lokal utvärdering

Varje verksamhetsenhet genomför under ledning av respektive föreståndare och rektor under året utvärdering av verksamheten.

Grunden för detta arbete är den utvärdering som dagligen sker i verksamheten och genomförs av personalen tillsammans med barnen och eleverna.

Rapporter

- Föreståndare och rektor lämnar rapport gällande verksamhetsenhetens utvärdering
- Skolhälsovården lämnar rapport avseende hälsoläget bland eleverna
- Skolkurator lämnar rapport beträffande elevernas välbefinnande med särskild inriktning på trivseln i skolan
- Förvaltningen lämnar rapport över olycksfall och tillbud
- Rektor lämnar rapport om verksamheten i elevråd
- Föreståndare och rektor lämnar rapport över antalet genomförda medarbetarsamtal

Samtliga ovanstående rapporter lämnas till barn- och utbildningskontoret senast under juli månad.

Barnomsorg	Antal barn	Kostnad per barn
Förskola		
Familjedaghem		
Fritidshem		
Skola	Antal elever	Kostnad per elev
Grundskolan		
Gymnasieskola i annan kommun		
Gymnasieskola i kommunen		
Grundläggande vuxenutbildning		
Gymnasial vuxenutbildning		
Svenska för invandrare		
Frivillig verksamhet		
Kommunal musikundervisning	Antal elever	Kostnad per elev
Fritidsgårdar	Antal besök/kväll	Kostnad per timme Öppettimmar/år

- Förvaltningen lämnar fördjupad redovisning med jämförelsetal under oktober månad
- Förvaltningen följer kontinuerligt chefernas arbetssituation och utbildningsbehov och lämnar årlig rapport
- Förvaltningen lämnar årlig redogörelse för hur resurserna används till barn och elever med särskilda behov, och vilket resultat insatserna ger.

Samtal och verksamhetsbesök

Barn- och utbildningschefen har årligen individuella samtal med föreståndare och rektorer. Enhetsansvariga har på liknande sätt samtal med sina medarbetare minst vartannat år.

För att få en konkret bild av situationen vid de olika verksamhetsenheterna liksom av olika personalgruppers arbetssituation genomför nämnden under läsåret besök vid varje enhet. På liknande sätt genomför barn- och utbildningschefen besök vid enheterna. Barn- och utbildningschefens besök rapporteras regelbundet till nämnden.

Ledningsgrupp

Barn- och utbildningschefen håller sig kontinuerligt underrättad om den aktuella situationen inom verksamhetsområdena under regelbundna möten med barn- och utbildningsförvaltningens ledningsgrupp.

Barn- och utbildningschefen samt respektive föreståndare och rektor lämnar vid ordinarie sammanträde i nämnden i samband med aktuella ärenden rapport över situationen inom de olika verksamhetsområdena utifrån sin löpande uppföljning.

Barn- och utbildningsnämndens sammanträden

Barn- och utbildningsnämnden förlägger samtliga av sina ordinarie sammanträden vid någon av verksamhetsenheterna. I samband med dessa sammanträden ges tillfälle att följa enhetens arbete, ställa frågor om verksamheten, lyssna till föredragningar och framställningar och överhuvudtaget ta del av den information som ges.

Vid ett sammanträde under året bearbetar barn- och utbildningsnämnden särskilt den information som lämnats i rapportform enligt ovan.

Barn- och utbildningsnämndens skriftliga utvärdering

Inlämnade rapporter och övrig information, som barn- och utbildningsnämnden tar del av, ligger till grund för nämndens egen utvärdering av verksamheten i förhållande till barn- och utbildningsplanen.

Barn- och utbildningsnämndens utvärdering skall vara skriftlig och inges till kommunfullmäktige senast under september månad, och anses vara ett viktigt styrdokument i budgetarbetet.

Extern utvärdering

Barn- och utbildningsnämnden anlitar vid behov specialkompetens för särskilda utvärderingsuppdrag.

Sundsvalls kommun

Skolnämnden i Sundsvall har under 1997 antagit en plan för uppföljning och utvärdering av skolplanen. Planen som omfattar nio A 4-sidor har fått underrubriken Bilden av skolan i Sundsvall. Följande utdrag ur planen innehåller bakgrundsbeskrivning med nämndens allmänna synsätt, delar av det avsnitt som innehåller nämndens beslut om nya uppföljningsinsatser och samtliga nya initiativ betr. utvärdering. Därutöver finns beskrivningar av de uppföljningar och utvärderingar av planen som nämnden tidigare tagit ställning till. De har av utrymmesskäl inte tagits med.

UTVÄRDERINGEN AV SKOLPLANEN – BILDEN AV SKOLAN I SUNDSVALL

Bakgrund

Skolnämndens har ansvaret för att skolverksamheten utformas och inriktas mot de nationella mål och bestämmelser, som uttrycks i lagar, förordningar, läroplaner, nationella kursplaner etc. Hur detta skall gå till i Sundsvall, vilka åtgärder som behöver vidtagas och vilka preciseringar som skall göras beskrivs i bl.a. den kommunala skolplanen.

Skolan är en komplex och omfattande verksamhet. Från att tidigare ha styrts av centralt beslutade regler har, framför allt under nittiotalet, en allt kraftigare omsvängning till styrning genom och mot mål utvecklats. Den regelstyrda organisationen utgick från att regeltrohet ledde till skolans mål och att processer och problemlösningar var likformiga. I den målstyrda organisationen är utgångspunkten att förutsättningar och händelseförlopp i de enskilda skolorna kräver olika beslut och insatser för att nå skolans mål. Kontroll

genom detaljstyrning ersätts nu i stor omfattning med kontroll i efterhand genom t.ex. skolbesök, uppföljningar, utvärderingar, information om lokala arbetsplaner, samtal, diskussioner, debatt, statistiska uppgifter etc.

Nämndens möjligheter till korrigeringar kan ske genom att förändra och förtydliga nämndens måldokument, styra fortbildnings- och utvecklingsinsatser, informera, prioritera i den ekonomiska styrningen osv.

För att kunna följa och värdera skolans insatser behöver nämnden fortlöpande få "bilder" av verksamheten. Dessa kan ge underlag till antingen "icke beslut" dvs det som förmedlats fungerar eller är på väg att fungera som det är tänkt, eller korrigeringar av utvecklingen behövs på kort eller lång sikt. I det senare fallet kan det vara underlag för att förändra och förtydliga i nästa skolplan.

Bilderna, som beskrivits ovan, kan vara av olika karaktär. Förutom nämndens egna kontakter med t.ex. elever, föräldrar och anställda i vår verksamhet har en omfattande dokumentation i form av utvärderingar, rapporter, verksamhetsberättelser, nyckeltal etc. fortlöpande lämnats till ledamöterna.

Innan beslut om en ny skolplan fattas av kommunfullmäktige skall den nuvarande utvärderas. Arbetet med detta pågår, som visats ovan, kontinuerligt. För att öka möjligheterna till summering och analys av utvecklingen innan arbetet med en ny plan startar behöver utvärderings- och uppföljningsinsatserna utökas och struktureras ytterligare under 1997.

Bilden av skolan är inte bara den som betraktas, mäts och värderas utifrån skolplanens perspektiv. För att komplettera bilden behöver även mål i t.ex. läroplaner och kurs-

planer följas upp. Utifrån graden av målluppfyllelse vad gäller dessa lokala och centrala dokument ges en sammantagen bild av skolan i Sundsvall. Den ger en pusselbit i värderingen av det som skett och en del av underlaget för arbetet med den nya skolplanen.

Förslag till redovisningsmodell

Resultaten redovisas i fyra områden:

- Jämförelsetal
- Uppföljningar
- Utvärderingar
- Externa nyckeltal, uppföljningar och utvärderingar

Jämförelsetal avser att i siffror ge en bild av hur verksamheten är organiserad, vilka resurser som satts in och vilka resultat som uppnåtts. I huvudsak relationer mellan personal-ekonomi, elever-ekonomi, lokaler-ekonomi samt variationer av detta t.ex. personal-elever, elever-lokaler etc.

Uppföljningar är i det här avseendet redovisningar av om mer konkreta mål i skolplanen och andra dokument har uppnåtts. I motsats till utvärderingar är sambanden mål-resultat tydligare och enklare tillgängliga för analys och redovisning.

Utvärderingar ställer större krav på systematik vid insamling av information. Frågor om orsaks- och verkansrelationer kan behöva lyftas fram genom mer ingående diskussioner t.ex. utifrån aktuell forskning. Utvärderingens krav på djupare analys ger ökade och bättre kunskaper om det aktuella undersökningsområdet.

Förslag till innehåll

Jämförelsetal

Sammanställning av olika jämförelsetal som

beskriver ramar, resultat och inriktning av skolverksamheten.

Uppföljningar

Sammanställningar av det kontinuerliga arbetet med att ge svar på om målen i olika dokument uppnås. Från skolplanen ges följande exempel på formuleringar från resp. kapitel:

Resursfördelning

Får de elever och skolor som har största behovet de mesta resurserna och det största stödet?
Demokrati och vardagsmakt
Har varje grundskola en styrelse där föräldrar och elever har majoritet?
Har några skolor fått möjligheten att pröva en mer självständig styrning?

Utveckling och fortbildning

Har fortbildningen prioriterats inom följande områden: läroplanen, samarbete mellan olika personalkategorier, naturvetenskap, för yrkeslärargruppen, inom området jämställdhet, IT?
Har lektorstjänster inrättats i grundskolan?
Har resurserna för personalfortbildning ökat till motsvarande 10% av personallönerna?
Utifrån bil. "Skolans utvecklingsarbete"

- IT - har varje skola minst en dator/10 elever?
- Är det möjligt att från varje klassrum koppla upp sig mot omvärlden för att ta del av den information som finns samlad i olika databaser?
- Har minst 3 språklärare/år från varje skoldistrikt, gymnasieskola och komvux fått fortbildning i sitt målspråkland?
- Har all personal som saknar 3 år gymnasieutbildning i sv, eng, ma, sh getts möjlighet till kompletterande studier?
- Har utbildningsprogrammet för skolledarna genomförts?

Grundskolan

Får alla som vill skolbarnsomsorg upp till år 6?

Får alla som vill börja skolan vid 6 års ålder?

Hur många skolor har tidigare lagd engelskundervisning?

Vilka språk erbjuds i grundskolan?

Är det fler elever än tidigare som studerar främmande språk?

Har antalet elever, som inte kan läsa, skriva och räkna tillfredsställande minskat?

Har personaltätheten i de högre årskurserna minskat till förmån för de lägre?

Antal elever som får skolskjuts?

Gymnasieskolan

Är gymnasieskolan dimensionerad så att alla som vill erbjuds en gymnasieplats?

Hur många får sitt förstahandsval tillgodosett?

Förekommer lärlingsutbildning?

Förekommer det att APU är mer än 15% av den totala utbildningstiden?

Erbjuds APU i alla program?

Väljer fler elever än tidigare naturvetenskapligt program?

Har antalet kurser med naturvetenskapligt innehåll ökat?

Har vi flickor på fotbollsgrenen?

Är det fler ungdomar än tidigare som går vidare till högskolan?

Förekommer personalsamverkan mellan komvux och gymnasieskolan, gymnasieskolan och grundskolan?

Särskolan

Får alla elever som vill gymnasiesärskolutbildning i Sundsvall?

Vuxenutbildning

Får alla som saknar en grundläggande grundskoleutbildning eller grundläggande gymnasieutbildning möjlighet att erhålla en sådan?

Lokaler

Har andelen som utgör driftkostnader för lokaler ökat?

Har investeringsvolymen minskat?

I vilken omfattning har man satsat på skolgårdarna?

Nya utvärderingar

Följande nya utvärderingar föreslås skolnämnden att utföras under 1997/98 för att bredda underlaget till "bilden" av skolan:

Utvecklingsarbete

1. Utvärdering av skolornas arbetsplaner samt deras innehåll i förhållande till de mål som anges i skolplanen och dess bilagor.

Kultur

2. Utvärdering av elevernas möjligheter och tillgång till kultur i skolan. Skall avse såväl produktion som konsumtion.

Läromedel

3. Utvärdering av hur den traditionella användningen av läromedel förändrats i de skolor som har utvecklat en aktiv IT-miljö. Har former och tidsåtgång för hemarbete förändrats i jämförelse med traditionella skolor?

Grundskolan

4. Utvärdering av exempel på förändrad NO-undervisning genom Environment and Science Initiative in Sundsvall (ENSIS) – ett centralt projekt som drivs i många skolor med syfte att öka lärarnas och elevernas naturvetenskapliga kunskap i dess samhälleliga sammanhang samt studera kunskaper- nas konsekvenser för en långsiktigt hållbar utveckling i Agenda 21:s anda.

5. Utvärdering av grundläggande språkliga fär-

digheter i svenska.

6. Utvärdering av grundläggande färdigheter i matematik.

Gymnasieskolan

7. Utvärdering av den arbetsplatsförlagda utbildningen (APU). På vilket sätt har den kunnat minska behovet av skolförlagd utbildning? Har skolplanens målsättning att det skall utgöra en större andel än de 15% som riksdagen beslutat kunnat förverkligas?
8. Utvärdering av gymnasiereformen med särskilt avseende på
- kursutformning
 - effekter av ambitionshöjningen för vissa utbildningar
- I vilken utsträckning
- får ungdomarna sina val tillgodosedda?
 - får ungdomarna en fullständig gymnasieutbildning?
9. Utvärdering av hur samverkan mellan gymnasieskolan, grundskolan, komvux och musikskolan utvecklats. Vilka effekter har nåtts vad gäller organisation, information, pedagogik etc.? Kan ytterligare vinster göras?

Vuxenutbildningen

10. Utvärdering av hur komvux har lyckats nå vuxna med behov av grundläggande utbildning samt vuxna som saknar gymnasieutbildning. Rekrytering i form av uppsökande verksamhet etc. Hur är det framtida behovet i Sundsvallsområdet?

Måltider

11. Utvärdering av ny måltidsorganisation – konsekvenser och effekter.

Redovisning

Arbetet med de fyra delområdena

- Jämförelsetal
- Uppföljningar
- Utvärderingar
- Externa nyckeltal, uppföljningar och utvärderingar genomförs i huvudsak under 1997 och början av -98.

Arbetet utförs huvudsakligen under 1997 och presenteras för skolnämnden senast i mars 1998.

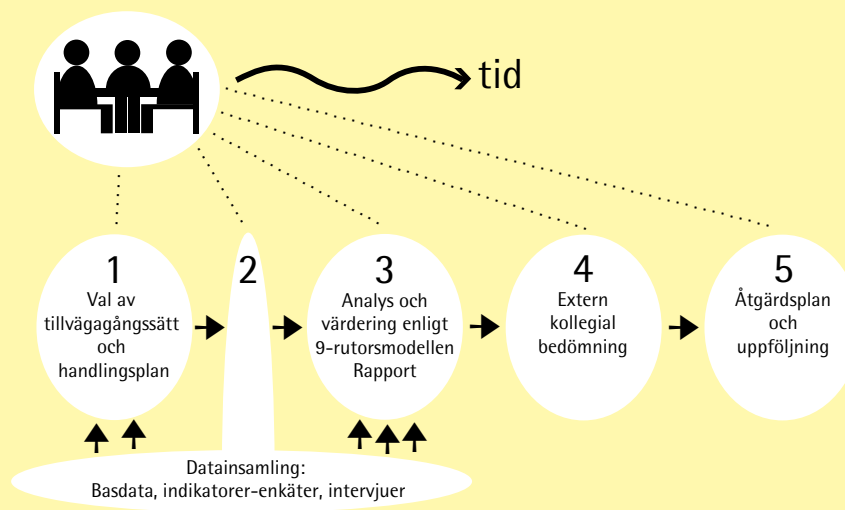
Skåne-Göteborgsmodellen

Skåne-Göteborgsmodellen avser utvärdering av kvalitet i gymnasieskolan och har utarbetats i samarbete mellan kommunerna Trelleborg, Malmö, Lund, Helsingborg och Göteborg i samverkan med Lunds universitet. Konceptet bygger på en modell som tidigare utprovats vid universitet och högskolor. Dess bärande delar är självvärdering av elever och lärare i gymnasieskolans program och bedömning av en extern grupp kolleger s.k. peer review. En

variant av modellen har utarbetats för komvux.

Modellens arbetsgång åskådliggörs i presentationsmaterialet med följande bild.

I följande utdrag ur den instruktion om självvärdering som skolorna i de samverkande kommunerna använder preciseras innehåll och arbetssätt i självvärderingen och för den externa bedömningen. För varje självvärderingsområde finns ett antal exempel på frågor



att använda som underlag för utvärderingen. De har dock av utrymmesskäl inte tagits med.

SJÄLVVÄRDERINGEN

Till underlagsmaterialet hör sammanställningar av de kursutvärderingar som elever och lärare gjort inom programmets olika delar. Dessutom kan man få användbara uppgifter från den lokala förvaltningen., Skolverket och SCB. Självvärderingen gäller programmet som helhet. Både lärare och elever bör medverka i denna övergripande värderingsprocess. Även övrig personal och handledare med anknytning till programmet ska ha möjlighet att uttrycka sina bedömningar.

Det är angeläget att utbildningens slutresultat granskas i förhållande till de nationella målen. Vi får inte heller bortse från resultatets kvalitet i perspektiv av relevanta högskoleutbildningar. Det kan vidare av stort intresse att följa tidigare elever ut på arbetsmarknaden

och låta dem och deras arbetsgivare uttrycka sina erfarenheter av utbildningens kvalitet.

Dessa olika bedömningar leder fram till en samlad bedömning av självvärdering. Den kan ha formen av en s.k. SWOT-analys (strengths, weaknesses, opportunities and threats) och utmynna i förslag till åtgärder i form av en preliminär utvecklingsplan för de närmaste 2-3 åren.

Självvärderingen redovisas i en rapport som normalt omfattar cirka 20-30 sidor samt bilagor. De beskrivande delarna kan utformas mycket kortfattat. Däremot rekommenderas att de värderingar som görs kommer till uttryck i rapporten på ett sådant sätt att de olika åtgärdsförslagen blir begripliga. Erfarenheter både från svenska och utländska projekt visar, att självvärderingen ofta är den svaga länken för att åstadkomma en fungerande kvalitetsutvärdering. En viktig fråga för en decentraliserad gymnasieskola bör därför vara att etablera goda självvärderingsvanor. Om detta ska lyckas måste man skapa ett så enkelt och

exempel

rationellt arbetssätt som möjligt. Det ska kunna växa in i verksamheten och bli en någorlunda normal del av skolans vardag. Många skolor saknar ännu goda hjälpmedel för att komma dithän. Det kan därför behövas ett utvecklingsarbete som rör olika punkter i självvärderingen, alltifrån kursutvärderingar och lärarenkäter till provanalyser och elevuppföljningar.

Självvärderingen ska leda fram till en helhetsbedömning. De resurser man har till förfogande måste disponeras med hänsyn härtill. Tids- och kostnadskrävande specialstudier kring enskilda frågor måste därför avvägas mot kravet på att alla relevanta kvalitetsaspekter ska behandlas i utvärderingen. Man får inte fastna i ett perspektiv.

Utvärderingen ska

- behandla de frågor som väckes utifrån eleverna och deras studieförhållanden
- se kvaliteten med utgångspunkt från undervisningen, personal och resurser
- göra bedömningar av skolan som organisation och system

Självvärderingen ska behandla dessa frågor ur skilda perspektiv och därvid granska utbildningens

- yttre och inre förutsättningar
- utbildningsförlopp samt
- prestationer och resultat

I nedanstående figur har vi kombinerat dessa båda dimensioner i en beskrivningsmodell, som omfattar nio utvärderingsområden. Med hjälp av denna modell kan utbildningen analyseras och värderas på ett allsidigt sätt. Vi föreslår också att rapporterna från självvärderingen disponeras i dessa nio huvudavsnitt.

De konkreta frågor som ska behandlas under respektive område måste dock först övervägas och preciseras av den styrgrupp som skolans rektor utsett. Som stöd för detta arbete exemplifieras på sidorna 10–18 de nio utvärderingsområdena med exempel på frågor som är värda att uppmärksamma. Styrgruppen måste bearbeta dessa förslag med hänsyn till utvärderingens primära syfte, nämligen att utveckla den egna utbildningen.

Innehållet kommer därför att variera om utvärderingen görs i ett skede då man är i färd med att genomföra reformer eller ompröva olika delar av utbildningsprogrammet (formativ utvärdering) jämfört med om man nyligen genomfört större förändringar och nu vill göra en slutvärdering (summativ utvärdering).

Starta med en studiedag: "miniutvärdering"

Det kan ofta vara problematiskt att få överblick över ett helt programs verksamhet. Det är då bra att använda en gemensam studiedag för att åtminstone pröva vad en självvärdering

OMRÅDEN FÖR SJÄLVVÄRDERING

	Förutsättningar	Förlopp	Resultat
Eleven	Rekrytering	Studier	Studieresultat
Lärare/kurser	Kompetens	Undervisning	Uppföljning
Skolan	Styrning	Arbetsmiljö	Utveckling

kan innehålla. Ibland kan redan en sådan "mini-utvärdering" ge konstruktiva resultat.

Förslag till uppläggning av utvärderingsdagen

För en positiv start bör dagen inledas av en resursperson med egna erfarenheter av arbete med självvärdering. Utvärderingen genomförs med deltagande av lärare och annan personal, som arbetar inom programmet.. Elevrepresentanter deltar om så önskas. Deltagarna ska på förhand veta att studiedagen är ett led i skolans arbete med kvalitetsutveckling.

Dagen läggs upp i två huvudpass med arbete i smågrupper. Ett pass används för att värdera olika aspekter på programmets verksamhet och ett för att överblicka helheten. Det kan vara fråga om ett förmiddags- och ett eftermiddagspass om vardera minst tre arbetstimmar. Dagen inleds och avslutas med korta plenarsammankomster.

Frågelistorna för självvärdering, som redovisas i nästa avsnitt, används som underlag för arbetet under dagen. Dessa listor omfattar nio utvärderingsområden. Detta underlag utsändes på förhand.

Studiedagen inleds med en kort presentation av modellen i sin helhet så att alla deltagare vet vilka områden som kommer att avhandlas under dagen. Deltagarna indelas i smågrupper. Dessa bör vara så heterogent sammansatta som möjligt. Det ska finnas representanter för både lärare och administrativ personal. Lärare i olika ämnen bör spridas över grupperna.

Varje grupp tilldelas ett eller flera utvärderingsområden att granska. Gruppens medlemmar söker besvara de angivna frågorna som utgångspunkt för en värdering. Denna kan göras i form av en SWOT-analys (Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats):

Styrkor och svagheter

Utgå från gruppens svar på de angivna frågorna inom området. Vilka av svaren innefattar en positiv bedömning? Vilka antyder att det finns svårigheter och brister? Var ligger programmets starkaste respektive svagaste punkt inom detta område? Anteckna slutsatserna.

Hot och möjligheter

Utgå från gruppens bedömningar av starkaste och svagaste punkter. Vilka åtgärder bör under de närmaste 1-3 åren vidtas för att avhjälpa dessa svagheter? Har skolan varit förutseende i sitt planerings- och utvecklingsarbete eller finns det risk att det uppstår nya brister inom det aktuella området? Finns det några tydliga hot mot det som bedömts vara programmets styrka och hur kan eventuella hot motverkas? Anteckna huvudpunkterna som gruppen vill ha med i skolans åtgärds-/utvecklingsplan.

På eftermiddagen omorganiseras grupperna. Som underlag för de nya gruppernas arbete kopieras under lunchuppehållet anteckningarna från förmiddagens båda bedömningar. Syftet är nu att

- få en helhetsbild
- göra prioriteringar av vilka utvecklingsinsatser som behöver göras
- konstatera behov av kompletterande datainsamling och undersökningar
- initiera arbetsgrupper som kan arbeta vidare med speciella frågor

Förväntningarna på gruppernas arbete får inte vara att enighet ska uppnås.. Normalt upptäcker man under en sådan studiedag att det finns en rad utvecklingsbehov, som alla eller de allra flesta vill satsa på. Man bör dock räkna med att det redovisas skilda bedömningar i en rad frågor. Det kan vara hur man uppfattat elevernas förkunskaper och andra förutsätt-

ningar för studierna, skolans budgetprioriteringar och resursanvändning, avnämarnas värdering av utbildningen o.s.v.

På sådana punkter kan man under läsåret undersöka hur det faktiskt förhåller sig. Det är bra nog om man vid nästa termins eller läsårs utvärderingsdag kan redovisa ett förbättrat dataunderlag i sådana strategiska frågor. Ibland har problemet en sådan karaktär att man bör tillsätta en arbetsgrupp som kan arbeta vidare med frågan under terminen.

En dag av detta slag bygger på förutsättningen att deltagarna har en på kunskap och erfarenhet grundad uppfattning om vad som är god kvalitet i undervisningen. Detta ligger inbegripet i de olika yrkesgruppernas professionalism och måste respekteras för att en utvärderingsdag ska kunna fungera. De erfarenheter som eleverna gör av skolarbetet och undervisningen inom programmet är likaledes en grund för kvalitetsbedömning, som inte kan undvaras. Vi föreslår att skolans ledning tydligt uttalar dessa förutsättningar.

Uppläggnings av det fortsatta arbetet

Arbetet med självvärdering kan läggas upp på många olika sätt. Det är uppenbart redan om vi valt att inleda det med en utvärderingsdag som ovan. Under en sådan dag når man kanske fram till en preliminär värdering. Man kanske uppdrar åt någon att undersöka ett visst förhållande t.ex. hur många av tidigare elever som kommit in på högskolan eller fått anställning efter ett år och inom vilka yrkesområden. En grupp kan utses att besöka en annan skola inom eller utom landet för att få en bild av hur problembaserade studier fungerar inom denna typ av program. Under terminens lopp avrapporterar dessa uppdrag till styrgruppen, som med dessa kompletteringar kan slutföra självvärderingen.

Ofta får man dock räkna med att en utvärderingsdag inte når lika långt. Den kanske stannar vid en inventering och prioritering av vilka problem som behöver bearbetas vidare. Styrgruppens fortsatta arbete får då mera karaktären av en utredning. Gruppen kan under sådana omständigheter behöva friställa någon för utredningsarbetet och skaffa sig handledning av någon som är sakkunnig på utvärdering. Då utredningarna genomförts är det dags att testa resultaten under en ny utvärderingsdag för att dra mera definitiva slutsatser och nå fram till en självvärdering.

Självvärderingen sammanfattas i en kortfattad skriftlig rapport. På grundval av de bedömningar som gjorts inom de nio utvärderingsområdena görs en sammanfattande bedömning. Dra slutsatser om vilka åtgärder som behöver genomföras och vilka som är mest angelägna. Sammanställ åtgärderna i en preliminär utvecklingsplan för den följande 2-3 årsperioden.

EXTERN BEDÖMNING

Den externa bedömningsgruppen

Självvärderingen bygger på lärarnas, elevernas och personalens sakkunskap och deras intresse för professionell kvalitet i skolans verksamhet. Strävan till objektivitet och önskan att belysa utbildningens kvalitet så allsidigt som möjligt motiverar vidare att arbetet bedrivs med insyn utifrån. Medverkan av externa bedömare är därför ett andra bärande element sedan självvärderingen genomförts. Förebild är främst den anglosachsiska traditionen med s.k. peer reviews. Eftersom vi syftar till kvalitetsutveckling snarare än kvalitetskontroll kan en huvudprincip fastställas för urvalet av deltagare till en sådan extern bedömningsgrupp. De bör alla

vara personer, som skolan har stort förtroende för och som man är intresserad att föra öppen dialog med.

Konsekvensen härav är att skolan själv utser bedömare. Då man samarbetar med andra skolor gäller det att arbeta ihop sig om en gemensam bedömningsgrupp. Med tanke på förtroendefrågans centrala roll kan det då vara lämpligt att varje deltagande skola har veto-rätt vad gäller föreslagna namn. En väl sammansatt bedömningsgrupp kan spela en mycket konstruktiv roll. Möjligheterna till jämförelser mellan utbildningens utformning i olika kommuner är en viktig dynamisk faktor i utvärderingen. Jämförelsen skapar ett ofta stimulerande erfarenhetsutbyte mellan skolorna, vilket också kan ge upphov till gemensamma projekt i det uppföljande utvecklingsarbetet.

En bedömningsgrupp har normalt 3-5 ledamöter. Ibland finns skäl att ha något fler men knappast färre personer i gruppen. Några av dem bör hämtas från en annan gymnasieskola. Det kan också finnas representanter för avnämarna, en lärare från universitet/högskola och/eller någon från arbetslivet i regionen.

Gruppens kvalitetsbedömning

Bedömningsgruppens huvuduppgifter är:

- att gå igenom självvärderingsrapporten och pröva den. Gruppens olika medlemmar granskar den ur sina respektive perspektiv. Syftet är att gruppen skall nå fram till en självständig bedömning av utbildningens kvalitet genom
- att på ort och ställe bilda sig en egen uppfattning om hur utbildningen och skolmiljön fungerar. Bedömningsgruppen kan därvid fördjupa sin bedömning genom intervjuer, observationer och genom att diskutera med olika grupper inom skolan.
- att ta ställning till presenterade förslag till

kvalitetsförbättringar och bidra med alternativa åtgärdsförslag.

Gruppen ska inte betygsätta eller utfärda godkännande av en utbildning. Den ska inte heller rangordna utbildningarna i de olika kommunerna. Det är därför inte relevant att ställa upp en rad kriterier, som kan appliceras på alla utbildningar. Lärare inom området liksom olika avnämare har en åtminstone intuitiv uppfattning om vad bra undervisning är eller borde vara. De vet också vad man bör kunna förvänta av den som lämnar gymnasieskolan. Låt vara att dessa uppfattningar kan divergera. En bedömningsgrupp bör kunna bidra till att göra de intuitiva idéerna om god utbildning och god kunskap mera explicita. Med en sådan strävan kan dialogen mellan besökarna och skolans företrädare bli mycket givande.

Gruppen kan lämpligen arbeta efter modell av en modern revisorsgrupp. Efter genomgång av rapporterna från självvärderingen träffas gruppen för en genomgång och probleminventering. Man väljer då tillsammans ut de områden, som bedöms viktigast att granska med tanke på utbildningens kvalitet i respektive kommun. Eventuellt behöver man införskaffa kompletterande information från skolorna. Vid besök på skolan koncentrerar man sig därefter på att pröva sina antaganden i samtal med personer inom eller med anknytning till skolan. Gruppens problemlista kan då exempelvis se ut på följande sätt:

- Kravnivå. Har undervisningen lagts upp på ett sådant sätt att eleverna kan klara kursen på stipulerad tid?
- Medinflytande. Har eleverna ett reellt inflytande på sin utbildning? Uppföljning Hur sker uppföljningen?
- Läroplanens mål. Har eleverna förmåga att tillägna sig och använda ny kunskap?

Den nya gymnasieskolan Hur långt har skolan kommit i arbetet med gymnasie-reformen?

Bedömningsgruppens arbetsordning

Självvärderingen utgör grunden för bedömningsgruppens arbete. Skolan insänder följande material till bedömningsgruppen:

- *Självvärderingsrapporten med bilagor i erforderligt antal exemplar*
- *Aktuellt informationsmaterial om utbildningen*
- *De senaste lokala kursplanerna och förteckning över läromedlen.*

Bedömningsgruppen kan dessutom ha önskemål om kompletterande information. Detta kan exempelvis gälla årsrapporter, utvecklingsplaner, undersökningsrapporter, aktuella kursutvärderingar, ett urval av övningsmaterial och läroböcker som använts, exempel på uppsatser och prov.

Gruppen besöker skolan. Följande punkter bör beaktas i planeringen av detta besök:

- *Bedömningsgruppen gör upp ett schema för besöket i samråd med skolan. Besöket sträcker sig normalt över två dagar.*
- *Gruppen ska ha möjlighet till diskussioner med rektor, elevrepresentanter, lärare samt studierektor och studievägledare. Förutom dessa samtal bör gruppen besöka arbetsrum, lektionssalar, laborations-salar och bibliotek.*
- *Någon form av informell samvaro mellan gruppen och skolans personal bör anordnas.*
- *Besöket avslutas med att gruppen ger en preliminär muntlig rapport om sina slutsatser till skolledningen.*

Efter besöken sammanställer bedömnings-

gruppen en rapport över viktigare iakttagelser och rekommendationer. Den bör innefatta en beskrivning av utbildningens starka och svaga sidor på respektive ort. Den ska också innehålla ställningstaganden till självvärderingens åtgärdsplan. Gruppen bör särskilt uppmärksamma sådana kvalitetsproblem, som är gemensamma för flera kommuner. Vissa av dessa kan hänga samman med yttre faktorer. Sådana problem kan kräva uppmärksamhet från överordnade myndigheter. Andra problem kan vara av den arten att de bäst löses genom utvecklingsarbete i samarbete mellan skolorna. Även problem som är specifika för en enskild skola kan behöva granskas i perspektiv av andra skolors erfarenheter. Gruppen bör ta tillvara möjligheterna att rekommendera utbildningsinslag, läromedel och arbetsformer med hög kvalitet inom en kommun för tillämpning vid andra skolor.

För att undvika sakfel skickar gruppen ett rapportutkast till den berörda skolan för eventuella rättelser. Manuskriptet återlämnas till gruppen inom 14 dagar. Därefter publiceras rapporten.

Åtgärder och uppföljning

Då den externa bedömningsrapporten föreligger återstår för skolan att ta slutlig ställning till utvecklingsplanen för de följande åren. Den färdiga planen ska omfatta både åtgärder, som ska vidtas lokalt och samarbetsprojekt, som ska genomföras tillsammans med andra skolor. Planen kan också innefatta sådana framställningar, som ska riktas till överordnade organ.

Skolans rektor ansvarar självständigt för utvecklingsplanen. Den externa bedömningen har det begränsade syftet att genom dialogen med oberoende sakkunniga pröva och fördjupa självvärderingens idéer om hur verksamheten kan förbättras och förnyas. Då bedömnarna

bekräftar skolans egna slutsatser är detta naturligtvis ägnat att ge tyngd åt planen och skapa förtroende hos överordnade organ och avnämare. Detta hindrar inte att det också kan uppstå situationer, då rektor bestämmer sig för att lägga vissa av bedömnarnas synpunkter åt sidan.

I samband med beslutet om utvecklingsplanen bör alla deltagare i självvärderingsarbetet informeras. Det är avgörande att deras engagemang för olika frågor tas tillvara också i genomförandet. Ibland kan implementationen kräva en ny studiedag eller ett internat. I andra fall kan det vara lämpligare att man behandlar dessa frågor vid en serie korta personalkonferenser.

Programutvärdering ska inte ses som en enstaka eller tillfällig handling utan bör vara ett reguljärt inslag i den avreglerade och

decentraliserade skolan. Utvärderingen ska därför följas upp efter ett visst tidsintervall för att fastställa i vad mån utvecklingsplanen realiserats samt för att revidera och förnya den. Det är då dags att besvara följande frågor om resultaten av utvärderingen:

Vad påverkades?

- Ändrades undervisningsmål och verksamhetsmål?
- Förändrades kursernas innehåll och undervisningsmetoderna?
- Förändrades planering och budgetering?

Vem påverkades och på vilket sätt?

- Påverkades skolledningen? Hur?
- Påverkades lärarna? Hur?
- Påverkades eleverna? Hur?
- Påverkades överordnade organ? Hur?

Uppsala kommun

Kommunen är indelad i kommundelar, var och en med sin kommundelsnämnd med ansvar för bl.a. det obligatoriska skolväsendet. För den kommungemensamma uppföljningen, utvärderingen och tillsynen finns ett särskilt program fastställt av kommunstyrelsen.

Styrelsens beslut verkställs av en särskild enhet under kommunstyrelsen. Nedan citerade pm från augusti 1996 utgör denna enhets plan för genomförande av kommunstyrelsens program betr. tillsyn av det obligatoriska skolväsendet.

Promemorian inleds med en bakgrundsbeskrivning varefter följer de i sin helhet citerade avsnitten om syfte/mål, genomförande, tidplan och resultat.

Syfte/mål

Syftet med den direkta tillsynen i form av regelbundna besök vid kommunens samtliga grundskolor är

- att tillse att utbildningen genomförs enligt gällande lagar och förordningar
- att tillse att de till nämnderna gjorda beställningarna effektueras; skolplanen och andra beslut i KF/KS utgör här grunden för tillsynen
- att tillse att alla elever i kommunen får en likvärdig utbildning
- att ge en överblick över utvecklingen av skolväsendet i kommunen
- att genom resultaten av tillsynsverksamheten ge förslag till åtgärder och utvecklingsinsatser för att komma till rätta med

eventuella brister och bidra till utveckling av skolverksamheten i enlighet med målen

Genomförande

Tillsynsbesöken genomförs av en grupp på 2-4 personer med god kunskap om såväl skola som utvärderingsarbete. Ansvarig för tillsynen är den ansvarige tjänstemannen för skolfrågor hos kommunstyrelsens kontor (KSK). För att undvika ett beroendeförhållande kommer de personer som medverkar i tillsynsarbetet inte att hämtas från grundskolan i Uppsala kommun.

Som ett första steg i tillsynen tas kontakt med ansvarig nämnd för att få kunskap om hur nämnden tolkat uppdragen från KF/KS och hur dessa konkretiserats i beställningar till skolorna. Nämnden ges också som beställare möjlighet att lämna synpunkter på de för nämnden aktuella skolorna och på om det finns speciella områden eller frågeställningar som behöver uppmärksammas vid tillsynen.

Kontakt tas också med kundschef och med rektor för skolan för att informera om och planera för besöket samt för att ha en första diskussion om hur återföringen skall ske. Rektor ansvarar för att elever, personal och andra berörda informeras. Aktuella styr- och planeringsdokument, material om organisation och ekonomi, schema, egna uppföljningar och utvärderingar, beskrivningar av utvecklingsprojekt etc tas in och analyseras före genomförandet av tillsynen.

Utifrån de aktuella styrdokumenterna för skolan, övrig information, statistiska uppgifter från i första hand KSK samt kännedomen om de områden som konstaterats vara särskilt viktiga att belysa görs en plan för besöket. Tid avsätts för besök i pågående undervisning, för strukturerade intervjuer med skolledning, med grupper av elever, lärare, övrig personal, föräldrar och ev. andra grupper samt för öppen dis-

kussion med tillfälle till frågor från skolans personal och elever. Rektor för skolan/området ansvarar för att schemalägga de olika intervjuerna. Vid varje intervju medverkar 1-2 personer från tillsynsgruppen.

Efter genomfört tillsynsbesök analyseras allt material och en rapport sammanställs där slutsatser dras om vilka förbättringar som kan behöva göras och eventuella förslag på åtgärder ges. Även exempel på goda lösningar lyfts fram. En princip vid rapportskrivningen skall vara att enskilda individer ej utlämnas. Eventuella direkt individrelaterade brister tas upp i särskild ordning. En första version av rapporten återförs till skolans ledning för att ge möjligheter att korrigera missförstånd och felaktigheter i sak.

Den slutliga rapporten återkopplas därefter till skolan och till berörd nämnd och förvaltningschef. Det är viktigt att alla som på något sätt medverkat i eller berörs av tillsynen också får möjlighet att ta del av resultaten så snart som möjligt. En riktlinje bör vara att denna återkoppling skall äga rum senast två till tre månader efter genomförd tillsyn.

Redovisningen av resultaten skall också ske till KF/KS, utskottet för grundskola och skolbarnsomsorg och andra berörda nämnder.

Formerna för redovisning av resultaten kan variera och bör anpassas till målgruppen. Som ett komplement till skriftliga rapporter och muntliga redovisningar och som ett led i utvecklingen av lärandet inom skolorganisationen kan t.ex. seminarier med medverkan från forskare, utvärderare och andra med speciell kunskap om något av de områden som berörs i rapporten anordnas. Strävan bör alltså vara att åstadkomma en dialog mellan alla berörda i syfte att medverka till utvecklingen av skolverksamheten i linje med de uppställda målen.

Ansvariga nämnder och verksamhetsansvariga skall efter rapportering och återkoppling lämna redogörelse för hur man avser att arbeta vidare utifrån resultaten av tillsynen.

Tidplan

Inom Uppsala kommuns grundskola finns ett 65-tal skolenheter exklusive de fristående skolorna. Målsättningen är att samtliga skolenheter skall omfattas av tillsyn under en treårsperiod. För den aktuella verksamhetsperioden innebär det att tillsyn genomförs av ett drygt 20-tal skolenheter per läsår med start höstterminen 1996.

Inför varje termin kommer en förteckning att skickas ut, där tidpunkt för varje tillsynsbesök kommer att anges.

Resultat

Genom den regelbundet återkommande tillsynen kommer kommunen att få en god överblick över verksamheten inom grundskolan, särskolan och skolbarnsomsorgen och i vilken utsträckning man uppnår fastställda mål. Tillsynen kommer också att kunna ge en bild av hur styrningen fungerar. Resultaten från tillsynen kommer, på kommunnivå, att tillsammans med resultat från uppföljning och utvärdering, användas som underlag i det långsiktiga utvecklings- och planeringsarbetet och speciellt i arbetet med skolplan, resursfördelning och utvecklingsinsatser. Därigenom kommer större möjligheter att finnas för en samordnad utveckling av grundskolan i Uppsala kommun.

besluita



5

Att besluta om verksamheten

Riksdagens beslut om en ny ansvarsfördelning inom skolområdet har inneburit kraftiga tyngdpunktsförskjutningar mellan de tre nivåerna stat, kommun och skola. Man skulle till och med kunna säga att alla tre nivåerna genom riksdagens beslut fått ökat inflytande över verksamheten fast i olika avseenden och med olika medel.

Staten har ökat sitt inflytande över verksamheten genom att tydligare än någonsin ange målen för den. Såväl läroplaner och kursplaner som skolformsförordningar innehåller fler ”skall” och tydliga formuleringar än tidigare – allt ifrån mål för verksamheten som helhet till vilka mål varje enskild elev skall uppnå.

Kommunen har fått större befogenheter än någonsin att besluta om verksamheten. Inga öronmärkta statsbidrag eller detaljerade statliga regler bestämmer längre hur verksamheten skall genomföras. Den ökade friheten har kombinerats med ansvaret för uppföljning och utvärdering av att nationella mål uppnås.

Styrelsen för skolan har i skollag och skolformsförordningar fått befogenhet att fatta beslut på ett sextiotal beslutspunkter. På dessa punkter kan styrelsen välja att själv besluta eller att inom de ramar för delegation som kommunallagen anger delegera beslutsrätten.

Ifråga om organisation och genomförande anges det på nästan lika många punkter att det är rektor som beslutar. Det innebär att det nu är rektor som i större utsträckning än någonsin tidigare har kontrollen över dessa direkta styrmedel. I dessa avseenden är statens och kommunens styrningsmöjligheter mer indirekta.

Statens syn på det kommunala beslutsfattandet

Statens krav på att kommunen utövar styrning och kontroll förändrar styrelsens arbetssätt. Den funktion som styrelsen fått innebär en utveckling från detaljerade

beslut om verksamhetens genomförande till mer övergripande och värderande arbete

För att styrelsen skall kunna ägna sig åt sina nya uppgifter är det angeläget att – som det uttrycktes i prop. 1990/91:18 Ansvaret för skolan – ”decentraliseringen av beslutanderätten och det förändrade ansvarstagandet inte gör halt vid kommungränsen eller hos politikerna”.

Om kommunen decentraliserar beslutsfattandet så nära verksamheten som möjligt vinner man enligt propositionen också att besluten blir de bästa möjliga för den enskilda eleven, för ”det är i själva skolverksamheten som det tydligt framgår vilka åtgärder som måste vidtas och vilka prioriteringar som bör göras för att skolan skall bli bättre”.



Staten har alltså överlämnat ett stort antal beslut om verksamheten till kommunen och samtidigt uppmanat den att delegera beslutanderätten så nära verksamheten som möjligt.

Samtidigt har staten skärpt kraven på att kommunen ser till att de delegerade besluten följer bestämmelser i lagar och förordningar. En viktig del i denna ökade tillsyn är, som det framhölls redan i prop. 1988/89:4 Skolans utveckling och styrning, att ”delegationsmottagarna bör åläggas ett mera markant redovisnings- och resultatansvar gentemot skolstyrelsen”.

Nu kan man ju fråga sig varför riksdag och regering gör så bestämda markeringar om det kommunala beslutsfattandet. Är det inte den enskilda kommunens sak att avgöra hur det skall gå till? Jo visst är det det. Det framgår ju för övrigt av kommunallagen.



Att staten ändå på det här sättet anger inriktningen beror på att den vill säkerställa en decentraliserad struktur som i sin tur ökar möjligheterna för pedagogiskt professionella ställningstaganden och för brukarinflytande genom beslut nära eleverna.

Om styrelsen själv skulle fatta beslut om genomförandet skulle man försvåra för skolan att ta det ansvar för hur målen skall uppnås som riksdagen avsett. Det skulle också innebära att den förändrade ansvarsfördelningen kommer i gungning. Därmed urholkas också trovärdigheten i den mål- och resultatstyrning som riksdagen beslutat om

Läroplanerna förutsätter att eleverna är aktiva och delaktiga i planering och genomförande av sin egen utbildning. Om styrelsen väljer att själv besluta om sådant som har med genomförandet att göra tar man bort en viktig del i denna delaktighet. Den enskilda skolan skulle då få svårigheter att i samverkan mellan lärare och elever genomföra den pedagogiska processen på bästa möjliga sätt.

Att staten så tydligt markerat behovet av ett decentraliserat kommunalt beslutsfattande inom skolområdet beror således på att man vill ge bästa möjliga förutsättningar för en pedagogiskt professionell utgångspunkt för varje enskilt beslut.

En tydlig och konsekvent syn på det kommunala beslutsfattandet som stärker den nya mål- och resultatstyrningen inom skolområdet är därför ett nationellt intresse.

Olika slag av beslut

Enligt kommunallagen måste vissa beslut fattas av en kommunal nämnd/styrelse. Hit hör bl.a. ärenden som avser ”verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet” och ”ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda om de är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt” (KL 6 kap. 34§).

I andra ärenden får ”nämnd uppdra åt ett utskott, åt en ledamot eller ersättare eller åt en anställd att besluta på nämndens vägnar”. Sådana delegationsbeslut skall anmälas till nämnden. På vilket sätt det skall ske och hur ofta avgör nämnden själv (KL 6 kap 33, 35§§).

Beslut som delegerats till förvaltningschefen får denne vidaredelegera. Andra delegater får inte vidaredelegera den beslutanderätt de fått. Beslut som förvaltningschefen vidaredelegerat redovisas till denne.

Med beslut avses varje ställningstagande där man väljer mellan olika alternativ och där vissa överväganden och bedömningar måste göras. I takt med ökad målstyrning och decentralisering har dock gränsen förskjutits mellan vad som betecknas som beslut och vad som kan anses vara ren verkställighet.



I prop. 1990/91:117 Ny kommunallag och i yttrande däröver av riksdagens konstitutionsutskott 1990/91:KU 38 framhålls bl.a. att den allt tydligare målstyrningen medfört att det nu för många åtgärder i den kommunala verksamheten finns klara målsättningar på ett helt annat sätt än tidigare. Fler ställningstaganden än tidigare kan därmed anses ha verkställighetskaraktär.

Till skillnad från delegationsbeslut behöver ställningstaganden av verkställighetskaraktär inte anmälas till nämnden. Det är styrelsen som avgör vad som skall anses vara beslut och som alltså skall anmälas och vad som kan anses ha verkställighetskaraktär.

En viktig grund för det ställningstagandet är i vad mån det finns klara riktlinjer för beslutsfattandet. En annan viktig grund kan vara i vad mån ett visst slags beslut av ”offentlighetsskäl” bör anmälas till styrelsen och därför bör definieras som beslut. Det betyder att kommuner kan komma att se olika på vad som är det ena och vad som är det andra. I skolverksamheten finns också s.k. rektorsbeslut d.v.s. sådana beslut som rektor enligt statlig förordning skall fatta. Dessa beslut behöver inte heller anmälas till nämnden.



Alla slag av beslut – delegationsbeslut såväl som ställningstaganden av verkställighetskaraktär och rektorsbeslut – skall enligt gällande lagstiftning dokumenteras och registreras hos beslutsfattaren.

Skolverket har i sin granskning av kommunernas styrning och egenkontroll konstaterat att det alltför ofta förekommer att beslut inte dokumenteras. Särskilt ute i skolorna är bristen på dokumentation vanlig. Det innebär bl.a. att rätten att överklaga vissa beslut inte blir känd. Sådana missförhållanden är naturligtvis inte acceptabla ur rättssäkerhetssynpunkt

Verket ha också konstaterat att ansvarsfördelningen mellan olika beslutsnivåer alltför ofta är otydlig. Det förekommer t.ex. att annan än den som anges i delegationsordningen beslutar och att redovisning av delegationsbeslut till styrelsen är bristfällig.

Det förekommer också att man inte skiljer på olika slag av beslut och att rektorsbeslut enligt statlig förordning delegeras trots att det inte är möjligt. Alltför ofta är inte heller delegationsordningar och andra ”beslutsordningar” aktuella.

Dessa brister är naturligtvis inte heller acceptabla i den meningen att de leder till att styrelsens möjligheter till insyn i beslutsfattandet äventyras. Därmed minskar också styrelsens kunskap om verksamheten – en konsekvens som är ödesdig för dess ställningstagande till åtgärder för att uppnå nationella mål.

Att delegera och ändå styra

Staten har alltså uppmanat kommunen att delegera sina beslutsbefogenheter så nära verksamheten som möjligt och krävt att kommunen utövar tillsyn över att alla beslut följer bestämmelser i lagar och förordningar.

Att som huvudman ansvara för verksamheten och samtidigt delegera besluten beträffande dess genomförande är ingen lätt kombination. Det är naturligt att man frågar sig om man vågar lita på att de delegerade besluten följer statliga och kommunala bestämmelser och riktlinjer.

Följdfrågan blir om man i förväg kan göra något för att förhindra eller i varje fall försvåra ett felaktigt utnyttjande av beslutanderätten.

Att kommunen även vid delegering vill påverka de beslut den enligt lag och förordning skall fatta är naturligt. Att göra det utan att själv ta över besluten kräver att formerna för styrning och kontroll utvecklas.

En grundläggande förutsättning för att det skall vara möjligt är naturligtvis att de delegerade besluten redovisas på ett sådant sätt att styrelsen kan följa hur beslutanderätten utnyttjas.

Rektorsbeslut och beslut av verkställighetskaraktär skall naturligtvis dokumenteras och förvaras hos beslutsfattaren på ett sådant sätt att även de möjliggör insyn i beslutsfattandet. Kontroll av att så sker är en viktig tillsynsfunktion.

Syftet med insyn i rektorers och andras beslutsfattande är att göra det möjligt för styrelsen att se om besluten har den inriktning som anges i statliga bestämmelser och kommunala ställningstaganden. Resultatet av denna granskning kan sedan användas som underlag för beslut om riktlinjer för beslutsfattandet.

Att på det sättet använda kunskap om det som sker i verksamheten som underlag för ställningstaganden i styrelsen ligger helt i linje med det empiriska synsätt som kännetecknar den nya mål- och resultatstyrningen.



Att delegera men ändå styra genom villkor för beslutsfattandet – i stället för att styrelsen själv beslutar – är en möjlighet som skulle kunna utnyttjas mer än vad som synes vara fallet. Sådana villkorade beslutsbefogenheter kan naturligt avse alla slag av beslut som styrelsen väljer att delegera.

Exempel inom det statligt reglerade området kan vara riktlinjer för anordnande av språkval och elevens val i grundskolan, avstängning av elev i gymnasieskolan eller undervisning på entreprenad i vuxenutbildningen – och givetvis många andra av det sextotal beslut styrelsen enligt skollag och skolformsförordningar har att fatta.

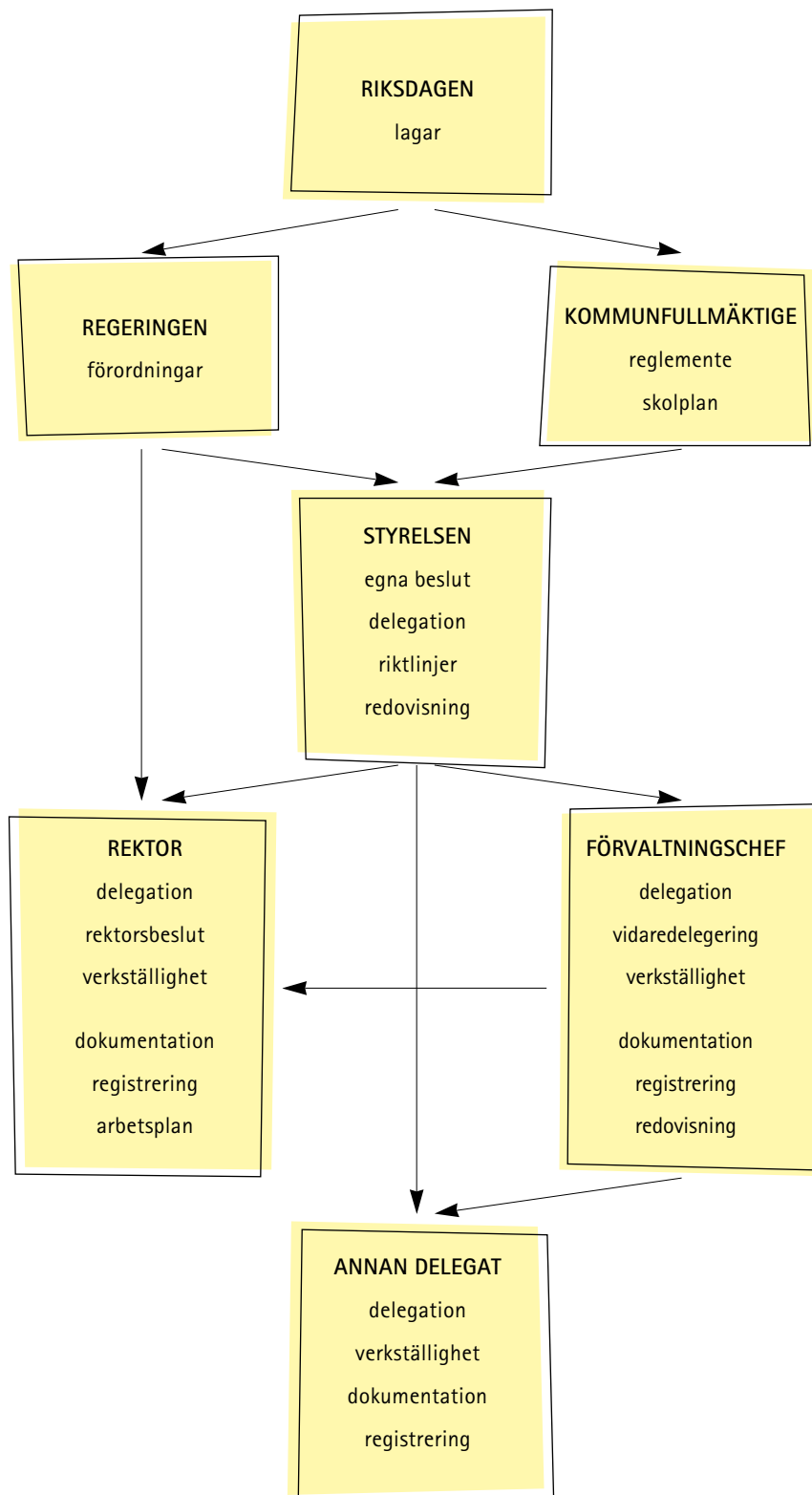
Att som komplement till skolplanen upprätta sådana styrdokument som underlag för beslutsfattandet är ju egentligen en självklarhet. Annars vet man ju inte vad man skall kontrollera besluten mot.



Statliga bestämmelser, skolplan och andra kommunala styrdokument bildar tillsammans den helhet utifrån vilken verksamheten skall genomföras, besluten fattas och budgeten upprättas. En konsekvent och sammanhållen syn betr. dessa tre verksamhetsdimensioner är helt avgörande för mål- och resultatstyrningens genomslagskraft och trovärdighet.

Tillsammans är dessa dokument styrelsens instrument för ansvarstagande för verksamheten. Det är för att säkra kopplingen mellan dessa och de tre verksamhetsdimensionerna som riksdag och regering har ålagt kommunen egenkontroll i form av uppföljning, utvärdering och tillsyn. Det är denna kvalitetssäkring som skall leda till skolverksamhetens utveckling.

Hur sambandet mellan nationella och kommunala bestämmelser om beslutsfattande hänger ihop och hur olika delegater får sina beslutsbefogenheter kan illustreras med följande skiss.



Jag och min kommun

- Hur har vi ordnat vårt beslutsfattande? Är delegationsordningen aktuell och följs den? Har vi riktlinjer för några delegerade beslut?
- Är redovisningen av delegerade beslut tillfredsställande?
- Hur ser det egentligen ut i våra skolor? Finns alla beslut dokumenterade och registrerade?
- Vad ska vi göra för att förbättra ordningen?

Exempel från kommuner

Botkyrka kommun

Kommunens utbildningsnämnd fastställde 1992 riktlinjer för delegation av beslutanderätt. Beslutet innebar att nämnden tog konsekvenserna av den nya mål- och resultatstyrning av skolväsendet som riksdagen beslutat om och den förändrade ansvarsfördelning som beslutet medförde. Nämndens beslut innebar också att den då nya kommunallagens utvidgade delegationsmöjligheter tillämpades med långtgående delegation till förvaltningschefen och rätt för denne att vidaredelegera. För egen del behöll nämnden beslut betr. mål, omfattning, inriktning och kvalitet samt i övrigt ärenden av principiell betydelse.

Beslutet omfattar avsnitten utdrag ur kommunallagen, nämndens synsätt och utgångspunkter, förbehållslista, delegation till utskott eller ledamot, till förvaltningschefen och till rektor med brukarinflytande samt former för anmälan. Här har medtagits de delar som visar nämndens allmänna synsätt på beslutsrättens fördelning och på vilka beslut den inte vill delegera utan behåller för egen del.

DELEGATION AV BESLUTANDERÄTT

Utgångspunkter

I Botkyrka kommun tillämpas målstyrning. Inom utbildningsnämndens ansvarsområde har ett kontinuerligt utvecklingsarbete i detta avseende pågått under de senaste åren. Utbildning och konsultinsatser har liksom handgripligt arbete med måldokument varit delar i detta arbete.

I den nya organisationen har rektor vid respektive skola ett fullständigt resultatansvar. Däri ingår såväl hela ansvaret för den dagliga driften som för att omsätta statliga och kommunala mål i t.ex. läroplan och skolplan i operativa mål. Varje skola och arbetsenhet skall ha en egen arbetsplan där mål och förväntat resultat anges liksom former för utvärdering. Den centrala ledningens arbete inriktas på målarbete, utvärdering, tillsyn, utveckling och resursfördelning.

Det är mot denna bakgrund naturligt att utbildningsnämnden som styrelse koncentrerar sin egen arbetsinsats på sådant som har med verksamhetens mål, omfattning, inriktning och kvalitet att göra samt ärenden i övrigt som kan vara av principiell natur. Andra ärenden bör som en konsekvens härav delegeras. Det är också det synsätt regeringen redovisar i propositionen om ny kommunallag.

Enligt den tidigare ordningen kunde en delegat inte vidaredelegera erhållen beslutsrätt. Sådan ändring liksom varje annan ändring i delegationsordningen måste aktualiseras som ett särskilt ärende till respektive nämnd. I den nya kommunallagen ges emellertid förvaltningschefen möjlighet att vidaredelegera till annan anställd. Därmed kan också chefen göra ändringar i delegationsordningen när så erfordras.

Denna ordning innebär väsentliga förenklingar av hanteringen av delegationsbeslut. Den är därför värd att pröva. Konsekvensen härav blir att utbildningsnämnden delegerar till utbildningsdirektören alla de beslut som

den inte själv avser att fatta eller som delegeras till utskott, ledamot eller ersättare för denne. Det ankommer därmed på förvaltningschefen att besluta om vidaredelegering. För att tydliggöra gränsdragningen mellan vad som delegeras till förvaltningschefen och vad nämnden själv beslutar om föreslås i det följande en särskild förbehållslista.

För ärenden som gäller enskild skola bör därvid gälla att delegation i första hand ges till respektive rektor. Då rektor inte kan vidaredelegera bör dock i delegationsordningen anges alternativ delegat såsom studierektor eller utbildningsledare där så bedöms önskvärt.

Enligt KL 38§ ges möjlighet att uppställa villkor innebärande att de som nyttjar nämndens tjänster (brukarna) ges möjlighet till inflytande på beslutsfattandet. För detta brukarinflytande finns fr.o.m. 1992-07-01 enligt beslut av dåvarande skolstyrelsen ett skolråd för varje rektors ansvarsområde i grundskolan. Skolrådet skall behandla övergripande och principiella frågeställningar som gäller hela skolan. Enligt styrelsens beslut får rektor i vissa ärenden fatta beslut endast om en majoritet av de närvarande i rådet tillstyrker det tilltänkta beslutet. Vilka dessa ärenden är framgår av det följande.

Ärenden som inte delegeras – förbehållslista

Enligt kommunallagen 34§ får följande slag av ärenden inte delegeras, nämligen

- 1) ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet
- 2) framställningar eller yttranden till fullmäktige liksom yttranden med anledning av att nämndens eller fullmäktiges beslut har överklagats
- 3) ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda, om de är av principiell beskaffen-

het eller annars av större vikt, och
4) vissa ärenden som anges i särskilda föreskrifter.

Punkterna 2-4 får betraktas som så tydligt formulerade att ytterligare precisering ej behöver göras. När det gäller punkt 1 måste emellertid en sådan precisering göras. Den bör utformas som en förteckning över ärenden som alltid skall behandlas av utbildningsnämnden och som således inte delegeras. Denna förbehållslista bör innehålla följande:

- Mål, resultatkrav och plan för utvärdering för utbildningsnämndens ansvarsområde
- Beslut om skolenheter och andra större lokalfrågor
- Strukturfrågor betr. kursutbudet i gymnasieskolan och vuxenutbildningen
- Riktlinjer för val av skola, skolpeng o dyl
- Avgiftsbeläggning av aktiviteter och förmåner
- Antagande av organisationsplan, beredningsplan o dyl
- Riktlinjer för ledningsorganisation och brukarinflytande
- Fastställande av läsårstider
- Fastställande av budget och bokslut och åtgärder med anledning därav samt fördelning av anslag till skolor
- Personal- och arbetsmiljöpolitiska program och liknande
- Tillsättning på tjänst som utvecklingschef samt vikariat för dessa överstigande tre månader
- Riktlinjer för samverkan med andra kommunala nämnder och organ
- Avtal och liknande för samverkan med annan kommun

För att öka överblickbarheten och förbättra beslutskulturen i kommunens skolor har dele-

gationsbesluten under 1996 sammanförts med rektorsbeslut enligt de statliga skolformsförordningarna till ett dokument. Ur sammanställningen som fått rubriken Beslutsordning ges här ett kort utdrag som visar dess uppbyggnad. Exempelen gäller grundskolan och visar olika slag av beslut som fattas av rektor.

BESLUTSORDNING

Sammanställning av beslutsbefogenheter inom utbildningsnämndens ansvarsområde grundade på delegation från utbildningsnämnden och i statliga förordningar angivna

beslut som rektor skall fatta. I sammanställningen har de olika slagen av beslut angivits enligt följande:

D anger delegationsbeslut som skall redovisas till utbildningsnämnden den 5:e i månaden efter beslutsmånaden

V anger beslut av verkställighetskaraktär vilka ej behöver redovisas till nämnden

R anger rektorsbeslut enligt statliga förordningar vilka ej behöver redovisas till nämnden

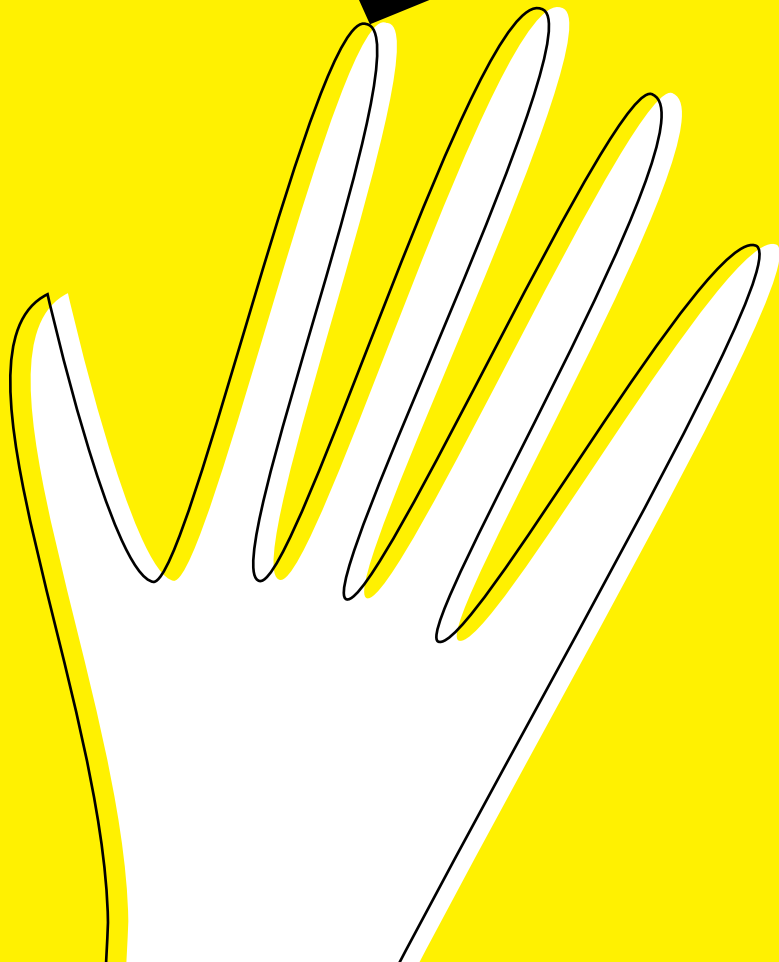
Samtliga beslut av alla tre kategorierna skall dokumenteras och registreras hos beslutsfattaren.

Grundskolan

V	B 10	Inskrivning av elever	GrF 6:1	R	Riktlinjer val av skola
D	B 23	Anordnande av språkval – utbud	GrF 2:7	R	Riktlinjer. Beslut bifogas
D	B 24	Anordnande av elevens val – utbud	GrF 2:8, SärF 2:8	R	Riktlinjer. Beslut bifogas
R	B 25	Anordnande av skolans val	GrF 2:11, SärF 2:9	R	
R	B 26	Fördelning på klasser och grupper	GrF 4:4, SärF 6:1	R	
D	B 27	Placering i särskild underv.grupp	Gr 5:15	R	Kan överklagas
D	B 28	Anpassad studiegång	GrF 5:20, SärF 5:8	R	
V	B 29	Särskild undervisning	SL 10:3	R	
R	B 30	Särskilda stödinsatser	GrF 5:1, SärF 5:1	R	
R	B 31	Befrielse från inslag i undervisn.	SL 3:12, GrF 4:6, SärF 4:6	R	
V	B 32	Elevs kostnad för inslag i undervisn.	SL 4:4, 6:4	R	
V	B 33	Gåvoläromedel	GrF 2:15	R	Riktlinjer

av skola
lut bifogas
lut bifogas

as



leola



6

Att leda verksamheten

En skolas ledning spelar en avgörande roll för verksamheten och dess utveckling. Ledningens betydelse för det nationella reformarbetets genomslagskraft har också slagits fast i de flesta utredningar och propositioner under 80- och 90-talen – så också i de två propositioner som legat till grund för riksdagens beslut om en ny ansvarsfördelning inom skolområdet.

Den parlamentariska kommitté, som fick benämningen styrningsberedningen, anförde i sitt betänkande (SOU 1988:20) En förändrad ansvarsfördelning och styrning på skolområdet bl.a. att ”om skolan skall vara något mer än en samling enskilda lärare som var och en undervisar efter sitt eget huvud, måste det finnas en fungerande skolledning”.

Ett sådant uttalande kan i och för sig låta som en självklarhet. Det pekar trots det på en viktig förutsättning för ledningsfunktionen i skolan. Läraryrket är till sin natur en intellektuell självständig profession i vilken man av tradition själv bestämmer hur verksamheten skall gå till.



Men nu är ju inte skolverksamheten enbart ett antal lektioner i olika ämnen staplade på varandra var och en utförd på sitt sätt. För eleverna är skoldagen med allt som händer under den en helhetsupplevelse i vilken alla delar har betydelse för det resultat de uppnår. Att säkerställa en helhetssyn på skolverksamheten är en av ledningens viktigaste uppgifter.

En gemensam pedagogisk grundsyn, en helhetssyn på lärarrollen och ett positivt utvecklingsklimat hör till det som är ledningens ansvar och som enligt forskning och erfarenhet ökar elevernas möjligheter att nå uppställda mål. Den nya mål- och resultatstyrningens frihet för den enskilda skolan att avgöra hur målen skall nås har ytterligare ökat ledningens möjligheter och inflytande.

Läggs till det ledningens ansvar för genomförandet av statliga och kommunala beslut och som arbetsgivarföreträdare tonar det fram en ledningsfunktion med utomordentligt stort inflytande på verksamheten i sin helhet – också på den pla-

nering av undervisningen som den enskilda läraren enligt läroplanerna skall göra tillsammans med eleverna.

Kompetens för målstyrning

Kravet på tillräcklig kompetens är en självklarhet som naturligtvis gäller ledningsfunktioner på alla nivåer inom skolan – alltifrån förvaltningschefen till olika biträdandefunktioner i kommunens skolor.

Vilka kriterier som skall användas för att bedöma kompetensen avgör naturligtvis kommunen själv. Här skall endast beröras några aspekter som har med mål- och resultatstyrningen att göra.

Det ökade ansvaret och friutrymmet i kommun och skola som den innebär kräver mer än någonsin tidigare ingående kunskap om nationella mål och riktlinjer och om intentionerna bakom dem. Det räcker dock inte med kunskap. Ledaren måste också ”solidarisera sig med dem och ha en stark vilja att medverka till att målen och riktlinjerna får genomslag i verksamheten” (prop. 1988/89:4 Skolans utveckling och styrning).



Det krävs med andra ord ett personligt engagemang som innebär att man gör de skolpolitiska intentionerna till sina egna. Lyckas man inte med det blir inte ledarskapet trovärdigt eller också blir det inget ledarskap alls. För en målstyrd verksamhet med alla dess värderande ställningstaganden kan inte administreras. Den måste ledas och för det krävs ett särskilt stort personligt engagemang.

Mål- och resultatstyrningen kräver också mer än tidigare ett strategiskt arbetssätt. Det gäller att se helheter och sammanhang och att inte tappa perspektivet på vad som är ledningens roll för att nå uppsatta mål och vad andra kan göra.

De enda som har överblick över hela verksamheten och därför ser helheten är ju ledningen. Det ”helikopterperspektivet” måste vårdas och användas för strategiska ställningstaganden för verksamhetens utveckling.



Mål- och resultatstyrningens ansvarsfördelning innebär att ledningen både centralt och i den enskilda skolan har ett särskilt ansvar för att ”målstyrningens kretslopp” fungerar på avsett sätt. Uppföljning och utvärdering av skolplaner och arbetsplaner spelar här en avgörande roll.

Enligt Skolverkets rapport nr 100 Bilden av skolan 1996 är emellertid uppföljning och utvärdering av skolverksamheten i landets kommuner och skolor ett stort bristområde. Detta är allvarligt med tanke på att kommunen i den förändrade ansvarsfördelningen fått förstahandsansvaret för dessa kontrollfunktioner. Det är allvarligt också därför att Skolverket för sitt nationella uppdrag är beroende av att kommunerna fullgör sin del.

I utvecklingsplanen (Skr 1996/97:112) har regeringen konstaterat att ett viktigt skäl till detta missförhållande torde vara bristande kompetens och metodkunskande inom området. Att bygga upp ett sådant kunnande är därför en viktig del av ledningsuppdraget i en målstyrd verksamhet.



Att rekrytera ledare med kompetens för uppgiften är en av styrelsens viktigaste åtgärder för att kvalitetssäkra verksamheten. Om styrelsen inte lyckas rekrytera ledare med tillräcklig kompetens är risken stor för att kommunen inte på ett fullgott sätt kan fullfölja sitt ansvar och utnyttja sin frihet enligt skollag och skolformsförordningar. Därmed är risken stor för att mål- och resultatstyrningen inte kommer att fungera så som riksdagen avsett.

Bedömning av ledningens kompetens är emellertid inte bara en fråga om enskilda personers förmåga. Det handlar minst lika mycket om hur ledningsstrukturen i sin helhet ser ut. Har ledaren/chefen någon eller några att samråda med eller är han/hon alldeles ensam?

Att vara ”ensamledare” i en komplex verksamhet är alltid svårt. Att dessutom vara det i en mål- och resultatstyrd verksamhet som skolan är ännu svårare. Att skapa en ”inre ledningsstruktur” nära verksamheten i den enskilda skolan är därför en viktig åtgärd för att skolan och dess rektor skall kunna fullfölja sina åligganden.

Rektorsfunktionen

Enligt 2 kap 2§ skollagen ”skall det för utbildningen i skolorna finnas rektorer. Som rektor får bara den anställas som genom utbildning och erfarenhet har förvärvat pedagogisk insikt”. Enligt samma paragraf skall

rektorn hålla sig väl förtrogen med det dagliga arbetet i skolan
rektorn särskilt verka för att utbildningen utvecklas

I läroplanerna anges rektors övergripande ansvar som ledare och chef för verksamheten och dess personal. Ansvaret för uppföljning och utvärdering utifrån nationella mål, skolplan och arbetsplan framhålls särskilt – allt med utgångspunkt från rektors ansvar för

att verksamheten som helhet inriktas mot de riksgiltiga målen

I läroplanerna preciseras också ett tjugotal olika områden för vilka rektor har ett särskilt ansvar. I resp. skolformsförordning finns bestämmelser om att rektor skall fatta beslut på ett tjugotal olika beslutspunkter. Till det kommer de beslut enligt dessa förordningar som styrelsen väljer att delegera till rektor.

Rektor är naturligtvis dessutom en kommunal chef på samma villkor som alla andra chefer för kommunala verksamheter med ansvar för t.ex. ekonomi, lokaler och annan verksamhet än utbildning som kan finnas inom ansvarsområdet.



Riksdag och regering har således reglerat en stor del av rektors befogenheter och skyldigheter. I dessa avseenden kan inte styrelsen ta över rektors beslut och ställningstaganden – enbart kräva förändringar eller i värsta fall skilja rektorn från hans eller hennes funktion när så erfordras.

Statens skäl för denna reglering är enligt prop. 1990/91:18 Ansvaret för skolan det kvalitetsansvar på skolnivå för nationella mål som följer av den förändrade mål- och resultatstyrningen och att ett antal beslut i den enskilda skolan ”är av den karaktären att de inte alls bör ligga på en politisk instans”.

Rektor har således en stark ställning med befogenheter från såväl stat som kommun. Medinflytande från personal, elever och föräldrar gör emellertid att uppdraget inom ramen för statliga och kommunala beslut ofta får ”förhandlingskaraktär” där det gäller att komma fram till så gemensamma ställningstaganden som möjligt till gagn för den pedagogiska process som är skolverksamhetens särart.



Riksdagens enda begränsning av hur kommunerna utformar sin ledningsorganisation är att rektors ansvarsområde inte får vara större än att denne kan ”hålla sig väl förtrogen med det dagliga arbetet i skolan”. I prop. 1990/91:18 framhöll regeringen att detta är en viktig inskränkning med tanke på rektors funktion enligt den förändrade ansvarsfördelningen och den närhet till verksamheten som detta kräver.

Det innebar för grundskolans del att regleringen av den gamla rektorsorganisationen med ”fjärrstyrning” av ett helt rektorsområde avskaffades – en organisation som Sverige för övrigt är det enda land i västvärlden som haft. En hel del kommuner har emellertid trots det behållit en organisation med en och samma rektor för flera skolor.

För att ändå närma sig skollagens krav har man som komplement till rektor infört en funktion som ”platschef” för varje skola. I många fall har platschefen fått en del av rektors befogenheter men har inte dennes ansvar enligt lag och förordning. Så har t.ex. en del av rektors beslutsfunktioner enligt statlig förordning överförts till platschefen, trots att det inte är möjligt.

Dessa lösningar har medfört en betydande otydlighet i ansvarsfördelningen och ur rättssäkerhetssynpunkt. De står inte heller i överensstämmelse med skollagen 2 kap 2§. För att ytterligare öka tydligheten betr. ledningsfunktionen har i 1 kap. 2§ i alla skolformsförordningarna införts en bestämmelse med lydelsen

Den som har det ledningsansvar som enligt 2 kap 2§ skollagen vilar på rektorn skall också benämnas rektor.



Att en rektor inte skall ha ett större ansvarsområde än att denne kan ”hålla sig väl förtrogen med det dagliga arbetet i skolan” innebär i praktiken att varje skola har sin egen rektor.

Att vara rektor är en heltidsfunktion. En del skolor är dock så små att de flesta kommuner ställer sig frågan om det finnas andra lösningar. En sådan som många använder sig av är att rektor på en riktigt liten skola har t.ex. egen undervisning som en del i tjänsten.

För de allra minsta – oftast glesbygdsskolor – blir det kanske ändå nödvändigt att ha rektor gemensamt med annan skola. Då får närhetskravet lösas på annat sätt t.ex. genom regelbunden närvaro i verksamheten.

I gymnasieskolan och vuxenutbildningen har huvudprincipen länge varit en skola – en rektor. Ofta är dessa skolor emellertid så stora att skollagens begränsning av rektors ansvarsområde gör att man måste ompröva denna ledningsstruktur. Dock finns givetvis även i dessa skolformer mindre skolenheter.

Hur stort en rektors ansvarsområde kan vara för att denne skall kunna ha ”daglig kontakt med verksamheten i skolan” kan inte anges generellt utan är en bedömning som kommunen själv måste göra.

Den viktigaste frågan är naturligtvis hur rektor utnyttjar den närhet till verksamheten som det begränsade ansvarsområdet innebär. Syftet med begränsningen är att ge rektor rimliga förutsättningar att fullfölja det statliga uppdraget att se till att ”verksamheten som helhet inriktas mot de riksgiltiga målen” och att ”verka för att utbildningen utvecklas”.

För det krävs nära kontakt med skolans personal i deras verksamhet. Det är ju mitt i verksamheten som behov av pedagogiska förändringar kan identifieras och som behov av stöd, stimulans och korrigeringar kan bli tydliga.

Under 90-talet har de flesta rektorer fått ett totalt driftansvar för hela verksamheten inkl. t.ex ekonomi-, personal- och lokalfrågor. I en del fall har också olika slag av köp- och säljsystem införts. Ofta har dessa nya uppgifter tillförts utan den kvalificerade kompetensförstärkning som många rektorer ansett sig behöva.

Dessutom har nya verksamhetsområden t.ex. i form av barnomsorg, skolbarnsomsorg, musikskola och särskola tillförts rektorsfunktionen med en enligt många rektorer ingen eller mycket liten förstärkning av ledningsfunktionen.



Det utrymme för att öka rektors möjligheter att fullfölja det statliga uppdraget som begränsningen av ansvarsområdet avsåg har därmed till stor del ätits upp. Många rektorer säger sig också uppleva att det pedagogiska ledningsuppdraget under långa perioder blivit en bisyssla. Även Skolverket har i sin tillsynsverksamhet kunnat konstatera att så ofta är fallet. Denna situation är naturligtvis inte acceptabel.

Rektorsfunktionens betydelse för möjligheterna att uppnå de nationellt fastställda målen för skolverksamheten gjorde att regeringen i proposition 1988/89:4

Skolans utveckling och styrning påtalade att ”i den utsträckning rektor åläggs rent kommunala uppgifter av förvaltningskaraktär måste kommunala resurser på annat sätt tillföras skolan och skolläningen”.



Den därefter kommande ekonomiska utvecklingen har givetvis försvårat sådana resurstillskott. Utvecklingen mot att rektors tid alltmer tas i anspråk för annat än pedagogisk ledning står trots det inte i överensstämmelse med de statliga kraven på rektorsfunktionen. Den kräver därför åtgärder.

Ledningsgruppen

Hur ledningsstrukturen i sin helhet på en skola skall se ut finns det naturligtvis olika lösningar på beroende t.ex. på skolans storlek och struktur. Det kan givetvis också variera från kommun till kommun och hänga ihop med olika kommunala ledningsstrategier.

Någon särskild modell eller organisation finns det därför inte anledning att beskriva i denna skrift. Dock skall ges några aspekter som hänger ihop med mål- och resultatstyrningen.



En sådan är behovet av att i ledningsstrukturen förstärka närheten mellan ledning och verksamhet. Skolan är en interaktiv pedagogisk process vars resultat är beroende av hur lärare, annan personal och elever fungerar tillsammans. För att kunna se och bedöma behov av förändringar och utvecklingsarbete krävs att ledningen finns mitt i verksamheten.

För en ensam rektor med alla dennes funktioner torde denna närhet vara möjlig endast i små skolor. Rektorer i lite större skolor behöver medarbetare som hjälper till att se och bedöma. För att kunna ge rektor bästa möjliga underlag bör de finnas mitt i verksamheten.

Sådana medarbetare med egen del i verksamheten ökar avsevärt rektors möjligheter att vidta de mest lämpliga åtgärderna. Tillsammans med rektor kan de bilda den ledningsgrupp som ledaren/chefen i en målstyrd verksamhet med alla dess värderande ställningstaganden behöver.



De flesta rektorer säger sig nog i dag ha någon form av ledningsgrupp. Ändå anser sig många rektorer i praktiken vara ”ensamledare”. Ett exempel på det är en hälsoundersökning i en stor kommun som visade att ungefär varannan rektor kände sig ensam med att lösa problem som uppstår i verksamheten.

En sådan känsla kan det naturligtvis finnas många olika skäl till – inte bara det faktum att det alltid i någon mening är en ”ensamfunktion” att vara chef. En bidragande orsak kan givetvis vara att det totala resultatansvar som de flesta rek-

tor numera har, har gjort att relationen till styrelsen och dess centrala förvaltning förändrats.

De olika beställar- och utförarmodeller som finns i en del kommuner kan också vara en bidragande orsak. I en sådan kultur finns alltid risk för att rektor blir mer av en affärspartner än ledare för en pedagogisk process.

Även Skolverket har i rapporten Bilden av skolan 1996 konstaterat att rektorerna nu i ”högre grad än tidigare är hänvisade till att själva lösa uppkomna problem i stället för att vända sig till skolförvaltning och myndigheter”.



En del av ensamhetsupplevelsen kan också hänga ihop med hur skolans inre ledningsstruktur utformats. Hur den än rent organisatoriskt ser ut så har en väl fungerande ledningsgrupp i vilken rektor kan ha samråd om strategiskt viktiga ställningstaganden stor betydelse för möjligheterna att fullgöra de uppdrag som lagts på rektorsfunktionen.

Att sedan rektor i en ledningsgrupp som sätts samman av några ur personalen med denna funktion som ett sidouppdrag blir mer ensam om sina ställningstaganden än i en grupp där alla har ledningsfunktion är inte så konstigt. Dess medlemmar är ju en del av den personal som den själv förväntas leda.

Nu kan det ju vara så att en sådan lösning är den enda praktiskt genomförbara för att över huvud taget få någon form av ledningsgrupp. Den kan ju faktiskt också fungera bra ändå om man bara inser dess begränsning.

En ledningsgrupp där alla har god insikt i och känner engagemang för de skolpolitiska besluten och dess intentioner, som kan enas om gemensamma strategier och som arbetar bra tillsammans har stora förutsättningar att bli den kraft för skolans utveckling som den behöver för att alla elever skall kunna nå uppsatta mål.

För ledningen av utbildningen i skolorna skall det finnas rektorer. Rektorn skall hålla sig förtrogen med det dagliga arbetet i skolan. Det åligger rektorn att särskilt verka för att utbildningen utvecklas".

Skollagen 2 kap 2§

"Den som har det ledningsansvar som enligt 2 kap. 2§ skollagen vilar på rektorn skall också benämnas rektor".

1 kap 2§ i alla skolformsförordningarna

"Som pedagogisk ledare och chef för lärarna och övrig personal har rektorn det övergripande ansvaret för att verksamheten som helhet inriktas på att nå de riksgiltiga målen"

Lpo 94 och Lpf 94

Jag och min kommun

- Vilka kriterier använder vi när vi rekryterar rektorer?
Är de tillräckliga med tanke på rektors del i ansvaret för mål- och resultatstyrningen?
- Vilka utvecklingsinsatser har vi genomfört för att öka kompetensen hos de rektorer vi redan har?
- Har våra rektorer ett så avgränsat ansvarsområde att de kan "hålla sig förtrogna med det dagliga arbetet i skolan" och "verka för att utbildningen utvecklas"?
- Hur ser ledningsresursen och ledningsstrukturen ut i våra skolor? Har vi några riktlinjer för det? Om inte – borde vi ha det?

Exempel från kommuner

Gullspångs kommun

Kommunen har utvecklat ett system med sammankopplade måldokument med barn- och utbildningsplanen som övergripande styrdokument. Ett sådant område är Organisation och ledning. Dels har kommunen i sin barn- och utbildningsplan ett avsnitt med denna rubrik, dels har barn- och utbildningsnämnden antagit ett särskilt program för enhetsansvariga, föreståndare och rektorer, med detta som utgångspunkt.

Programmet liksom avsnittet ur barn- och utbildningsplanen, som båda antagits 1996, redovisas nedan i sin helhet.

UR BARN- OCH UTBILDNINGSPLAN 1996–1999

Organisation och ledning

Mål att sträva mot

Inom verksamhetsenheterna finns decentraliserat resultatansvar. Det innebär att varje verksamhetsenhet har ansvar för att uppsatta mål nås, såväl ekonomiskt som kvalitetsmässigt, samt rätt att själv besluta i frågor som rör verksamheten inom givna mål, ramar och riktlinjer.

En verksamhetsenhet med eget ansvar tar bättre tillvara de anställdas engagemang, erfarenheter och kunskaper, vilket medför en kvalitetsmässigt bättre verksamhet, bättre resursutnyttjande och snabbare anpassning till förändringar.

Enhetsansvarig har en nyckelroll när det gäl-

ler att förverkliga uppsatta mål och riktlinjer.

En huvuduppgift är att vara pedagogisk ledare och verka för verksamhetsenhetens utveckling.

Barnomsorg, skola och fritidsverksamhet skall ha ledare som är lyhörda mot barn, elever, föräldrar och personal

Ledarna skall vara visionära och kunna entusiasmera. Ledarskapet skall vara pedagogiskt och verksamhetsinriktat.

Mål att uppnå

Verksamhetsenhetens personal skall anse att ledaren aktivt tar del av verksamheten samt aktivt driver enhetens utveckling.

Varje enhetsansvarig skall utarbeta en ledningsdeklaration, som skall ingå i den lokala arbetsplanen. Av ledningsdeklarationen skall framgå hur det pedagogiska ledarskapet skall främja enhetens utveckling och förnyelse.

PROGRAM FÖR ENHETSANSVARIGA /FÖRESTÅNDARE, REKTOR/

Inledning

Detta målprogram har sin utgångspunkt i barn- och utbildningsnämndens program för personalpolitik samt barn- och utbildningsplan.

Som ledare i verksamheten utövar enhetsansvarig chefs- och ledningsuppgifter. I barn- och utbildningsnämndens decentraliserade organisation har enhetsansvarig en nyckelroll vid förverkligandet av de politiska målen.

Enhetsansvarig skall svara för en helhetssyn och stödja medarbetare, och har på samma

sätt själv rätt till stöd och hjälp från förvaltningschefen och ledningsgruppen.

Enhetsansvarig skall ha förmåga att samordna organisationens samtliga resurser – lokaler, ekonomi, personal och materiel – så att dessa effektivt samverkar mot de mål som uttrycks i skollag, socialtjänstlag, förordningar, läroplaner, allmänna råd i form av pedagogiska program, barn- och utbildningsplanen och andra kommunala styrdokument.

Utvärdering av arbetsinsatser, enligt de krav och förväntningar som ställs på enhetsansvariga i detta program, skall ske genom regelbundna medarbetarsamtal. Ansvar för att medarbetarsamtal genomförs vilar på förvaltningschefen.

Rekrytering

Barn- och utbildningsnämnden söker chefer som genom duglighet, nytänkande och flexibilitet aktivt utvecklar verksamheten.

Bland sina chefer eftersträvar barn- och utbildningsnämnden en jämn könsfördelning.

Vid rekrytering skall det anses meriterande att ha arbetat med pedagogiska frågor i barn- och utbildningsnämndens organisation. Har två eller flera sökande jämförbara eller likvärdiga meriter skall det anses värdefullt att vara bosatt i kommunen.

Förvaltningschefen anställer enhetsansvariga enligt delegationsbeslut.

Krav och förväntningar

Förvaltningens ledningsarbete

Samtliga enhetsansvariga skall aktivt delta i förvaltningens gemensamma ledningsarbete. Detta arbete skall präglas av framåtskridande och generöst tänkande samt lojalitet mot såväl övriga chefer som arbetsgivaren.

I ledningsarbetet skall nya idéer och innovationer fritt få växa.

Ledningsdeklaration

Varje enhetsansvarig skall utarbeta en personlig ledningsdeklaration, som skall ingå i den lokala arbetsplanen. Av ledningsdeklarationen skall framgå hur det pedagogiska ledarskapet skall främja enhetens utveckling och förnyelse.

Pedagogisk ledare

Enhetsansvarig skall verka som aktiv pedagogisk ledare och därigenom skapa förutsättningar för en hög måluppfyllelse av barn- och utbildningsplanen, läroplaner och pedagogiska program.

Det pedagogiska ledarskapet skall främst fokuseras på lektionsbesök/verksamhetsbesök, medarbetarsamtal, utvecklingsarbete och pedagogisk debatt samt genom att tillsammans med personalen förtydliga och bryta ned verksamhetsmålen i lokala arbetsplaner.

Medarbetarsamtalen skall syfta till att utveckla verksamheten, tydliggöra mål, individuella utvecklingsbehov och ge medarbetaren återkoppling på utfört arbete i form av beröm, uppskattning och konstruktiv kritik. När personal slutar skall enhetsansvarig även genomföra avgångssamtal för att kunna ge och ta information som kan vara viktig för organisationen.

Enhetsansvarig skall driva verksamhetens utveckling – både pedagogiskt och organisatoriskt – genom att knyta målbeskrivningar, planer, utvecklingsarbete, personalfortbildning samt uppföljning och utvärdering till en helhet.

Fortbildning skall vara en logisk konsekvens av verksamhetens utvecklingsstrategi enligt de riktlinjer som anges i barn- och utbildningsplanen.

Barn- och utbildningsplanen anger målen,

den lokala arbetsplanen metoder för enhetens utveckling och den årliga skriftliga utvärderingen dokumentationen av bl.a. utvecklingsarbetet.

Enhetsansvarig skall skapa pedagogiska och organisatoriska förutsättningar för personalens möjligheter att arbeta i lag. Utifrån verksamhetens krav skall personalen stimuleras till såväl flexibla lösningar inom barnomsorg, skola och fritidsverksamhet som till ökad samverkan mellan de olika verksamheterna.

Verksamhetens företrädare

Enhetsansvarig är en av organisationens viktigaste marknadsförare. Förtroendet för barn- och utbildningsnämndens verksamheter påverkas i hög grad av den enhetsansvariges handlande.

I mötet med barn, elever och föräldrar skall enhetsansvarig klart tydliggöra att omsorgen om varje individ är en av verksamhetens viktigaste arbetsuppgifter.

Det skall aldrig råda någon tvekan om enhetsansvarigs och personalens lyhördhet och förmåga att kunna stävja varje form av mobbning eller andra orsaker till otrygghet för barnen/eleverna.

Tillsammans med personalen skall enhetsansvarig bidra till att öka barnens, elevernas och föräldrarnas inflytande över verksamheten.

Kompetensutveckling

Det pedagogiska ledarskapet är en förutsättning för en utvecklande verksamhet och en verksamhet i utveckling. Därför utgör ledarutbildning och ledarutveckling ett väsentligt utbildningsområde inom personalfortbildningen.

Rörlighet

Att vara enhetsansvarig innebär en möjlighet att växla mellan olika chefsbefattningar. Det betyder att enhetsansvariga kan få byta arbetsplats/område, uppgifter/ansvar. Detta gäller inom hela organisationen, dvs inom såväl förvaltningen som barnomsorgen, skolan och fritidsverksamheten.

Ett alternativ kan vara att enhetsansvarig byter från chefskap till exempelvis en specialfunktion.

När vakanser uppstår i ledningsorganisationen skall dessa i första hand fyllas genom att möjligheten att växla chefsbefattningar aktualiseras.

Det är viktigt att den personliga kompetensen tas tillvara i organisationen vid byte av arbetsuppgifter.

Förvaltningschefen beslutar, efter samråd med berörd arbetstagare, om byte av arbetsplats/område.

samværkan

The image features a vibrant yellow background with several large, irregular, white and grey shapes that resemble puzzle pieces or organic forms. These shapes are scattered across the frame, some overlapping. The word "samværkan" is written in a bold, black, sans-serif font, slanted diagonally from the upper left towards the center. The overall aesthetic is modern and graphic.

7

Samverkan för utveckling

Vi har i den här skriften försökt beskriva den övergång från statlig regel- och resursstyrning till mål- och resultatstyrning av det svenska skolväsendet som riksdagen 1990 beslutade om.

En viktig konsekvens av reformen är att alla tre nivåerna – stat, kommun och skola – ökat sitt inflytande över verksamheten fast i olika avseenden. Skriftens huvudinriktning har varit att belysa hur de var och en för sig förväntas förvalta det ökade inflytandet.

Vi har också försökt belysa hur de tre nivåernas respektive del i den nya ansvarsfördelningen hänger ihop och är beroende av varandra. Att det finns en helhetssyn på de tre nivåernas agerande i den nya mål- och resultatstyrningen är avgörande för om riksdag och regering skall få det underlag som behövs för nationella ställningstaganden till skolverksamhetens utveckling.

Nödvändigheten av ett gemensamt ansvarstagande har framhållits i alla de tre regeringsdokument och som varit utgångspunkt för ansvarsfördelningen i den nya mål- och resultatstyrningen och som riksdagen ställt sig bakom. De tre dokumenten, vilka också varit utgångspunkt för denna skrift, är

proposition 1988/89:4

proposition 1990/91:118

skrivelse 1996/97:112

Skolans utveckling och styrning

Ansvar för skolan

Utvecklingsplan för förskola, skola och vuxenutbildning – kvalitet och likvärdighet



Att finna former för ”det gemensamma ansvaret för stat och kommun, för politiker och anställda” (prop. 1988/89:4) tar tid. Det är ingen enkel process att utveckla rollfördelningen och helhetstänkandet i ett helt nytt styr-system. För ett nytt system är det även om det föregåtts av stegvisa förändringar.

Ny kompetens behöver utvecklas och invanda mönster brytas på alla tre nivåerna. Dessutom förväntas ett omfattande styr- och kontrollsystem utvecklas och nya former för dialog mellan de tre nivåerna skapas. Med andra ord – en ny gemensam kultur skall skapas.

Och mitt i allt detta systemtänkande gäller det att behålla elevperspektivet. Ett system är inget självändamål. Det skall utformas för att ge alla elever ökade möjligheter att uppnå uppsatta mål.

Att stärka elevperspektivet är också huvudsälet till de nya kvalitetsredovisningar som kommun och skola förväntas göra enligt regeringens utvecklingsplan. Det är i den enskilde elevens resultat som det visar sig om de tre nivåerna staten, kommunen och skolan gjort allt det som enligt riksdagsbeslutet ankommer på dem var för sig och tillsammans.



Ett viktigt tillskott i det gemensamma ansvaret för att utveckla skolans kvalitet är det s.k. skolutvecklingsavtalet. Dokumentet – En satsning till två tusen – är en bilaga till Avtal 2000 mellan kommunerna genom Svenska Kommunförbundet och lärarorganisationerna.

I dokumentet har parterna kommit överens om ett antal åtaganden för kvalitetsutveckling. Ett sådant är inriktningen mot ”ett förändrat arbetssätt där eleven tar ett mer självständigt ansvar för sitt eget lärande. Att planera, sätta upp mål och utvärdera blir en stor och viktig del av undervisningen när eleven ska lära sig lära och själv kontrollera att man lärt sig”.

I dokumentet utvecklas också nödvändigheten av att lärare ”ständigt utvärderar och reflekterar över sitt arbete med eleverna enskilt eller tillsammans med arbetskamrater”. Det betonas särskilt att dessa utvärderingsinsatser behöver dokumenteras.

Överenskommelsen har därmed stora förutsättningar att bidra till utvecklingen av den nya kultur med inriktning mot mål – utvärdering – åtgärder som den nya mål- och resultatstyrningen innebär. Till detta torde inte minst de partssammansatta arbetsgrupper på kommun- och skolnivå som överenskommelsen förutsätter bidra.



De första fem åren med den nya mål- och resultatstyrningen har beträffande förhållandet mellan stat och kommun till stor del kommit att inriktas på att staten genom Skolverket och varje kommun självständigt skall få utveckla sin egen del i den nya ansvarsfördelningen.

Enligt utvecklingsplanen kräver emellertid den intensifierade inriktningen på kontroll och utveckling av verksamhetens kvalitet insatser för att öka det gemensamma ansvarstagandet.

En viktig förutsättning för detta utvecklingsarbete är en väl fungerande dialog mellan staten och kommunerna. Att utveckla nya och kontinuerliga former för dialogen mellan stat och kommun är ett gemensamt ansvar.

En naturlig utgångspunkt för en fördjupad dialog är den uppföljning och utvärdering som förutsätts ingå i skolstyrelsens eller dess motsvarighets årsredovisning. Det är ju den del i ”målstyrningens kretslopp” där Skolverkets fältorganisation genom tillståndsbeskrivningen hämtar en stor del av sitt underlag betr. skolverksamheten i kommunen.

Ett viktigt område för samverkan är enligt utvecklingsplanen att utforma den information som kommunerna lämnar till den nationella uppföljningen så att den i större utsträckning avser verksamhetens kvalitet. Ett fördjupat samarbete betr. sådana indikatorer innebär ju också en utveckling av kommunens egen kvalitetskontroll.



Utvecklingsplanens krav på kontinuerliga kvalitetsredovisningar både på nationell nivå och i kommuner och skolor kommer under de närmaste åren att ge det gemensamma ansvarstagandet för skolverksamhetens utveckling ett nytt och fördjupat perspektiv.

Den fördjupade kvalitetsgranskning som Skolverkets nya utbildningsinspektörer enligt utvecklingsplanen skall göra i själva skolverksamheten är ytterligare ett område där dialog och samverkan mellan statliga företrädare och ansvariga i kommun och skola är nödvändig.

Den nya mål- och resultatstyrning som riksdagen fastställde 1991 ligger enligt utvecklingsplanen fast. Även den ansvarsfördelning beslutet innebar ligger fast. Varje nivå förväntas fullgöra sin del betr. styrning och kontroll men förväntas också öka sina ansträngningar för att stärka det gemensamma ansvarstagandet och öka helhetssynen.

För – allt hänger ihop. En verksamhet i enlighet med tydliga statliga mål kräver ett tydligt ansvarstagande för genomförandet i kommun och skola. För det krävs ett konsekvent förhållningssätt, tydliga kommunala styrdokument och kompetens i verksamheten.



För det krävs också att det finns ett fungerande samband betr. ”målstyrningens kretslopp” nationellt, i kommunen och i den enskilda skolan. Att utveckla kontrollsystem med den inriktningen är ett ansvar för varje enskild nivå.

Att alla elever når upp till de nationella målen är ett ansvar i första hand för den enskilde läraren. Att de åtgärder på skolnivå som krävs för att det skall vara möjligt är rektors ansvar. På kommunen ankommer att se till att alla skolor har de förutsättningar de behöver för sitt åliggande och att ansvara för att utbildningen genomförs i enlighet med nationella bestämmelser.

Kommunens viktigaste styrinstrument för skolverksamhetens utveckling är skolplanen. Att den utformas på ett tydligt sätt enligt skollagens krav och har en naturlig koppling till budget och skolornas arbetsplaner är avgörande för dess genomslagskraft i verksamheten. På samma sätt är kvaliteten i skolans arbetsplan avgörande för dess betydelse för skolan som helhet.

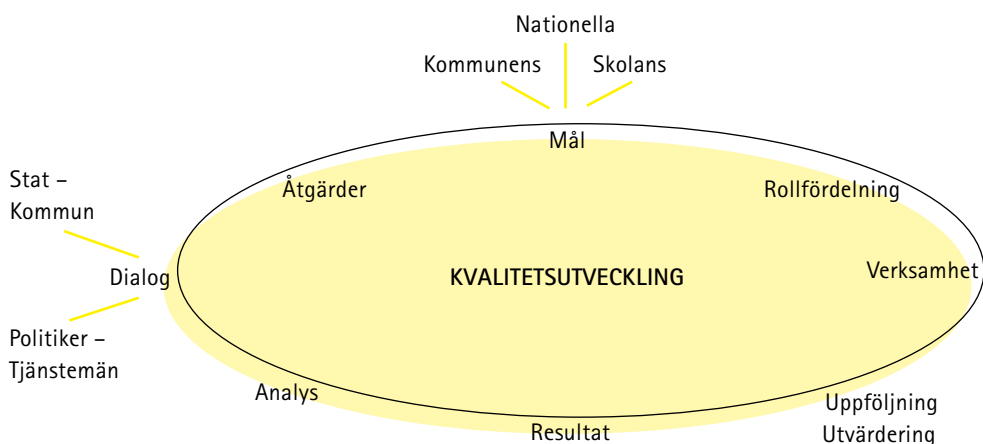
Enligt regeringens utvecklingsplan skall ”skolans kvalitet sättas i fokus på alla nivåer”. Ett av kvalitetsutvecklingens mål är att ”varje barn och studerande som deltar i utbildning, oavsett var eller i vilken utbildning, skall erbjudas en likvärdig kvalitet”.

En likvärdig utbildning kräver ”att arbetet med att bedöma, värdera och utveckla kvaliteten i skolan stärks på alla nivåer. Kvaliteten och likvärdigheten blir dock svårbedömd om inte styrningen fungerar. Som en konsekvens härav ökar risken att eleverna inte får den utbildningskvalitet de har rätt till”.



”Kvalitet betyder också att ingen skall behöva misslyckas i skolan. Det innebär å ena sidan en rätt för varje elev att på varje stadium i sin utveckling utnyttja sina förutsättningar fullt ut. Å andra sidan finns en skyldighet för var och en av dem som har ansvar för utbildningen att tillgodose denna rätt”.

Det är med denna kvalitetsaspekt på den nya mål- och resultatstyrningen som denna skrift tillkommit. Det är vår förhoppning att den genom idéer för förbättrad styrning och kontroll på varje nivå och gemensamt skall bidra till en kvalitetsutveckling för varje enskild elev.



Jag och min kommun

- Har vi ett sammanhängande system för styrning –
uppföljning – utvärdering och tillsyn i vår kommun?
Vilka initiativ behövs för att skapa ett eller förbättra
det som redan finns?
- Hur tar vi till vara de resultat som vår egenkontroll
ger oss?
- På vilket sätt kan vi i vår kommun utnyttja och samverka
med Skolverkets personal?
- Hur långt har vi kommit med att utveckla verksamheten
med hjälp av skolutvecklingsavtalet?

Litteraturförteckning

- SOU 1948:27 1946 års skolkommissions betänkande med förslag till riktlinjer för det svenska skolväsendets utveckling
- SOU 1974:53 Skolans arbetsmiljö
- DSU 1987:1 Ansvarsfördelning och styrning på skolområdet
- SOU 1988:20 En förändrad ansvarsfördelning och styrning på skolområdet
- Prop. 1988/89:4 Skolans utveckling och styrning
- Prop. 1990/91:18 Ansvaret för skolan
- UBU 1990/91:14 Utbildningsutskottets betänkande över prop. 90/91:18
- U 1990:5 Skolverksutredningen
- SFS 1991:1121 Instruktion för Skolverket
- Skr 1996/97:112 Utvecklingsplan för förskola, skola och vuxenutbildning – kvalitet och likvärdighet
- Lpo 94 Läroplan för det obligatoriska skolväsendet
- Lpf 94 Läroplan för det frivilliga skolväsendet
- KL Kommunallag
- SL Skollag
- GrF Grundskoleförordning
- SärF Särskoleförordning
- GyF Gymnasieförordning
- GySärF Gymnasiesärskoleförordning
- KomvuxF Förordning om kommunal vuxenutbildning
- SärvuxF Förordning om vuxenutbildning för utvecklingsstörda
- SFS 1996:105 Försöksversamhet med lokala styrelser i skolan
- Avtal 2000 Överenskommelse om lön och allmänna anställningsvillkor 1996 mellan Svenska Kommunförbundet och Lärarförbundet resp. Lärarnas Riksförbund
- En satsning till två tusen – bilaga om skolutveckling till Avtal 2000
- Skolverket 1996:100 Bilden av skolan 1996