



Estetisk-filosofiska fakulteten

Michael Evestedt

Att leda den kommunala
utbildningsorganisationen
En studie ur förvaltningschefens perspektiv

Managing the local educational administration
A study in the perspective of the director of administration

Magisterutbildning i utbildningsledning
C/D-uppsats

Termin: VT 2007
Handledare: Gunilla Ericsson
Examinator: Ulf Blossing

SAMMANFATTNING

Den här studien bygger på intervjuer med fem förvaltningschefer i Stockholms län. Syftet är att undersöka hur förvaltningschefer beskriver relationen mellan förvaltning och de lokala skolenheterna i respektive kommuns utbildningsorganisation. Dessutom är avsikten att beskriva i vilken utsträckning förvaltningschefernas arbete med relationen mellan nivåerna kunde identifieras som delar av den lärande organisation som beskrivs i denna rapport.

Resultaten visade att det är vanligt med en skepsis riktad uppåt mot den överliggande nivån i organisationen och att skolornas lokala beslutsrätt värnas samt att ansvaret för utvecklingsarbete och kompetensutveckling i huvudsak tillskrivs de lokala skolverksamheterna.

Förvaltningschefernas arbete med relationen mellan nivåerna i organisationen kunde i liten utsträckning identifieras som delar av den lärande organisation som beskrivits i denna undersökning. Det fanns flera delar som saknades i förhållande till den här definierade lärande organisationen som bland annat berörde möjligheten för olika grupper i organisationen att mötas, tillgängligheten av information, lärandefokus i utvärderingarna och arbetet med att utveckla vision och förståelse av uppdraget hos personal i förvaltningen.

I diskussionen berörs bland annat politikernas tilltagande resultatfokusering, samt hur denna påverkar förvaltningschefens roll. Som fortsatt forskning föreslås att göra samma undersökning ur ett politiker-, skolledar- eller lärarperspektiv.

ABSTRACT

This study is based on interviews with five directors of educational administration within the Stockholm County. The purpose is to investigate how the directors of educational administrations, in the different municipalities, describe the relationship between the administration and the local school units. Moreover, the aim is also to describe the administration director's work in relation to the various levels of the administration. To what extent can it be identified as a dimension of the learning organization described in this report.

The study shows that skepticism is usually directed upwards toward the next level in the organization and that the decision-making right for local schools is consistently safeguarded. The responsibility for development work and competence training is mainly put in the hands of the local school units.

The work of the directors of administrations concerning the relationship between the different levels in the administrations could only partially be identified as parts of the learning organization described. When compared to that organization it lacked several components. Among other things this concerned the possibilities for different groups in the organization to meet with each other, accessibility of information, a learning focus in evaluations and developing of a vision and understanding of the mission among staff within the administration.

The discussion is among other things about the growing focus on results from the politicians, and how this affects the role as director of administration. Suggested further research is to carry out the same study from a different perspective, for example from the point of view of politicians, principals or students.

Innehållsförteckning

SAMMANFATTNING/ABSTRACT

<u>INNEHÅLLSFÖRTECKNING</u>	3
<u>1. INLEDNING</u>	5
1.1 DEFINITION AV BEGREPP	5
1.1.1 CENTRAL OCH LOKAL NIVÅ	5
1.1.2 LÄRANDE ORGANISATION	6
1.2 SYFTE	6
1.3 BAKGRUND	6
1.3.1 DEN CENTRALA NIVÅNS BETYDELSE	6
1.3.2 SKOLANS STYRNING (FORMULERINGS- OCH REALISERINGSARENAN)	7
1.3.3 KOMMUNAL SKOLKULTUR	8
1.3.4 DEN LÄRANDE ORGANISATIONEN	9
1.3.4.1 FÖRSTÅELSE	10
1.3.4.2 KOMMUNIKATION	11
1.3.4.3 DIALOG	11
1.3.4.4 DEMOKRATI	12
1.3.4.5 LÄRANDE	13
1.3.5 SAMMANFATTNING AV LITTERATURGENOMGÅNGEN	14
1.4 FRÅGESTÄLLNINGAR	15
<u>2. METOD</u>	16
2.1 DESIGN	16
2.2 URVAL	16
2.3 INFORMANTERNA	16
2.4 GENOMFÖRANDE	17
2.5 ANALYS	18
2.6 ETISKA FÖRHÅLLANDEN	18
2.7 VALIDITET OCH RELIABILITET	18
<u>3. RESULTATREDOVISNING</u>	19
3.1 FÖRVALTNINGSCHEFERNAS SYN PÅ RELATIONEN MELLAN DEN CENTRALA OCH DEN LOKALA DELEN AV FÖRVALTNINGEN	19
3.1.1 DEN CENTRALA NIVÅNS ROLL	19
3.1.2 STÖDFUNKTION OCH KRAVSTÄLLARE (FORMULERINGS- OCH REALISERINGSARENAN)	19
3.1.3 POLITIKER OCH TJÄNSTEMÄN	20
3.1.4 KOMMUNAL SKOLKULTUR	21
3.1.5 RESULTATSAMMANFATTNING	21
3.2 HUR FÖRVALTNINGSCHEFERNA ARBETAR FÖR ATT HANTERA DEN CENTRALA OCH LOKALA DELEN AV FÖRVALTNINGEN	22
3.2.1 FÖRSTÅELSE	22
3.2.2 KOMMUNIKATION	23
3.2.3 DIALOG	23

3.2.4 DEMOKRATI	24
3.2.5 LÄRANDE	24
3.2.6 RESULTATSAMMANFATTNING	26
<u>4. DISKUSSION</u>	<u>28</u>
4.1 RESULTATDISKUSSION	28
4.1.1 DEN CENTRALA NIVÅS ROLL.....	28
4.1.2 KOMMUNAL SKOLKULTUR EXISTERAR.....	29
4.1.3 RESULTATFOKUS OCH MÅLHYSTERI.....	29
4.1.4 POLITIKERS BEHOV AV FÖRANKRING	30
4.1.5 IT-BRISTER HÄMMAR INFORMATIONsutBYTE OCH DIALOG.....	31
4.2 METODDISKUSSION	31
4.2.1 DEFINITIONER AV BEGREPP	31
4.2.2 POLITISK MAJORITET PÅVERKAR	32
4.2.3 OLIKA FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR FÖRVALTNINGSCHEFER	32
4.2.4 STORA OMRÅDEN I INTERVJUGUIDEN.....	32
4.2.5 LITTERATURREFLEKTION	33
4.3 FORTSATT FORSKNING	33
<u>5. LITTERATURLISTA</u>	<u>34</u>
<u>6. BILAGOR.....</u>	<u>36</u>

1. Inledning

Som högsta tjänsteman i kommunens utbildningsförvaltningar är förvaltningschefen ansvarig för att genomföra och följa upp de beslut som fattas av den politiska nämnden. Under det senaste decenniet har trenden varit att allt fler barn och ungdomar går i verksamheter där kommunen inte är huvudman. Detta har gjort rollen som förvaltningschef än mer komplex och innebär idag ett dubbelansvar i kommuner med både kommunala och fristående verksamheter. Förvaltningschefen ska leda, styra och följa upp den kommunala verksamheten samt ansvara för tillsynen av förskoleverksamheten. Dessutom ska förvaltningen säkerställa att det råder lika villkor mellan kommunal och enskilda/fristående verksamheter.

Ända sedan företrädare för Centerpartiet den 26 januari 2006 på DN debatt krävde att driftsformen ”kommunal friskola” skulle bli ett erkänt begrepp i den nya skollagen, har debatten om driftsformerna för den offentliga skolan pågått. Ordföranden i Lärarnas Riksförbund Metta Fjellkner skriver den 18 maj 2007 på SVD: s Brännpunkt och varnar för att huvudmannaskapet för skolan vittrar sönder och ställer frågan om vem som egentligen bär ansvaret för skolan. Under våren 2007 ombildas en stor kommunal gymnasieskola i Stockholms län och blir den största friskolan i Sverige (DN, 2007-03-21). Anledningarna till ombildningen anges vara att beslutsvägarna blir kortare, att det ska leda till ökat engagemang samt att man slipper den kommunala upphandlingen. Ledningen av den kommunala utbildningsorganisationen har därför indirekt hamnat i fokus. Frågan väcks samtidigt om hur kommunen som huvudman för den offentliga skolan egentligen fungerar idag.

Jag har också ett särskilt intresse för det mångtydiga begreppet lärande organisation som ett modernt sätt att se på organisationer. Det kommunala huvudmannaskapet kan möjligen historiskt antas bygga på en mer traditionell uppfattning där hierarkiska organisationer anses framgångsrika. Jag vill därför, utifrån en avgränsning av begreppet lärande organisation, undersöka i vilken utsträckning ett urval av förvaltningar har anammat en organisationsform mer i linje med den lärande organisationen.

Mot denna bakgrund avser jag att, inom ramen för detta examinationsarbete, undersöka två områden. Det ena handlar om hur förvaltningscheferna beskriver relationen mellan central och lokal nivå i organisationen och det andra att identifiera och beskriva beståndsdelar och processer i den kommunala utbildningsorganisationen och förvaltningschefernas arbetssätt som kan härledas till begreppet lärande organisation.

1.1 Definition av begrepp

1.1.1 Central och lokal nivå

Den kommunala utbildningsorganisationen antas i denna undersökning bestå av en central och en lokal nivå. Den centrala nivån utgörs av politiker och tjänstemän på förvaltningen.

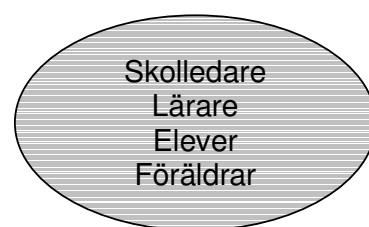
Tjänstemännen på förvaltningen definieras här som de funktioner och roller som befinner sig ovanför rektorer och förskolechefer i förvaltningen. I de undersökta kommunerna finns utöver förvaltningscheferna t ex roller som enhetschef, områdeschef, verksamhetschef och utvecklingschef.

Den lokala nivån utgörs av skolledare (rektorer och förskolechefer), lärare, elever och föräldrar.

Central nivå



Lokal nivå



Figur 1. Utbildningsorganisationens centrala och lokala nivå.

1.1.2 Lärande organisation

Scherp (2002) konstaterar att definitionen av den lärande organisationen varierar. Flera definitioner har det gemensamt att de beskriver den lärande organisationen som ett sätt att förhålla sig till marknadens krav och omvärldens ständigt ökande förändringstakt. Berg (1999) konstaterar att begreppet är ett modeord och ”är i sig oprecist till sin innebörd” (s. 70). Jag har dock valt att definiera en lärande organisation enligt Sarv (ref i Scherp, 2002):

Det som skiljer den lärande organisationen från andra är att man, inom uppdragets och visionens ramar, mer medvetet och systematiskt lär i och om vardagsverksamheten på både individ-, grupp- och organisationsnivå (s. 27).

Sarv påstår också att ”detta åstadkoms genom att lärdomar verbaliseras, problematiseras och diskuteras i hela organisationen för att dokumenteras i ett kollektivt minne så att de kan användas av medarbetarna i sitt vardagsarbete” (s. 27).

1.2 Syfte

Inom ramen för detta examensarbete är avsikten att undersöka hur förvaltningschefer beskriver relationen mellan förvaltning och de lokala skolenheterna i respektive kommuns utbildningsorganisation.

Dessutom är avsikten att beskriva på vilket sätt förvaltningscheferna hanterar relationen mellan organisationens nivåer och undersöka i vilken utsträckning hanterandet ligger i linje med lärande organisationsbegreppet, så som det definieras i detta arbete.

1.3 Bakgrund

1.3.1 Den centrala nivåns betydelse

Framtidens problem i skolvärlden kan bara lösas genom ett nära samarbete mellan skolan och de centrala myndigheterna hävdar Dalin (1993). Han menar att det är nödvändigt att samarbetet med den centrala nivån fungerar för att lyckas med den komplexa process som skolutveckling innebär.

Dalin hänvisar bland annat till undersökningar från 1980-talet (Huberman & Miles, ref i Dalin, 1993) som entydigt visar att den centrala nivån i utbildningsorganisationen bara kunde lyckas med förändrings- och implementeringsarbetet genom att använda en kombination av

krav och stöd samt genom dialog och reell interaktion mellan skolorna. Dalin konstaterar också att utan framgångsrik förändring kommer skolorna inte att överleva framtiden. Den förändring som krävs måste ske på en systemnivå som innefattar en grundläggande kulturell förändring. Författaren menar att om vi ska lyckas med detta handlar det om att utveckla skolor till lärande organisationer.

Från myndighetshåll framhåller även Utbildningsdepartementet (2001) i en rapport betydelsen av den centrala nivån. I rapporten betonas betydelsen av att både förtroendevalda och förvaltningsledning är tydliga i synen på ledarskap, med kraven på skolutveckling samt med stöd och hjälp till rektorer och lärare.

Samtidigt menar Scherp (2001, 2002) ref i Berg (2003) och Scherp (2005) att det verkar finnas en skillnad i synsätt mellan den centrala nivån i skoladministrationen å ena sidan och skolledare och lärare på den lokala nivån å den andra i frågan om vilken betydelse mål, planer och utvärdering har för skolutveckling. Den centrala nivån verkar enligt Scherps studier lägga större vikt vid detta än vad skolledare och lärare gör. Här anges mål- och resultatstyrningens begränsningar som påverkansmedel som en del av förklaringen till detta.

Hopkins (2001) bekräftar Scherps påståenden och framhåller problemet med att skolan ständigt får direktiv ovanifrån. Radikala förändringarna författas för skolan, men förändringen i praktiken verkar inte slå igenom utan skolan förblir sig lik. Här konstateras det att det blivit svårare att få direktiv uppfraån att förändra praktiken.

1.3.2 Skolans styrning (formulerings- och realiseringsarenan)

Alexandersson (1999) beskriver med hjälp av begreppen formulerings- och realiseringsarenan, begrepp som bildar målstyrningens spänningsförhållande ”mellan en centralt initierad målprocess och den lokala skolans egen styrning/icke styrning” (s. 17). Detta, menar Alexandersson, leder i förlängningen till en osäkerhet om vem som egentligen bär ansvaret för skolan.

Problematikens kärna kring dagens styrsystem för skolan beskriver Dalin (1993) och pekar på den inbyggda beslutsordning där själva skolan lämnas åt att implementera något som tänkts ut någon annanstans.

Samma infallsvinkel har Hopkins (2001) som beskriver en generell strategi som haft för avsikt att centralisera formuleringen av utbildningens riktlinjer samtidigt som ansvaret för dess implementering läggs på de lokala skolenheterna. Hopkins framhåller att avvägningen mellan centralt dikterad förändring och lokalt utvecklad förbättring är svår att åstadkomma i praktiken. Han menar att detta skulle kunna tolkas som att myndigheterna skapat en situation där de kan äta kakan och ha den kvar eftersom om en policy formulerad av politiker misslyckas, kan detta alltid skyllas på de verksamma i skolan istället för på politikerna som tagit fram policyn.

Scherp (2002) fokuserar på skolutveckling och hävdar att de skolutvecklingsstrategier som formulerats på central nivå och sedan lagts på skolan att genomföra, faktiskt försvårar förbättringsarbete och upplevs som ”byråkratiserande strukturer” (s. 130). Han varnar vidare för att denna byråkratisering av skolutveckling gör det svårt för lärare att se skolutveckling som en del i vardagsarbetet.

Evans (1996) använder begreppet "double duality" (s. 38) för att dels beskriva det gap som finns mellan förändringens upphovsmakare och förändringens måltavlor och dels det faktum att vi ofta förknippar förändring med tillväxt och något positivt när någon annan ska förändra sig, medan vi är mer negativa och förknippar detta med förlust när andra förväntar sig förändring av oss själva.

I Utbildningsdepartementets (2001) skrift "Lärande ledare" kan man läsa att den målstyrda skolan inte är slutmålet utan bara ett steg på vägen mot att utveckla skolan till en lärande organisation. I denna skrift konstaterar man att uppdragsstyrning snarare än målstyrning rimmar med idén om den lärande organisationen.

Att styra genom uppdrag innebär att staten formulerar samhällets intentioner med skolan på ett övergripande men klart sätt. Det rör sig om en inre styrning via normer snarare än via yttre direkta instruktioner och mål knutna till resultat (s. 33).

Det är i regeringens skrivelse 1993/94:183 *Utvecklingsplan för skolväsendet*, som detta framgår tydligt.

Med de senaste årens reformer har skolan gått från en tradition av regelstyrning till målstyrning. Att åstadkomma en målstyrd skola är dock inte slutmålet, utan endast ett sätt att skapa förutsättningar för att utveckla skolan till en lärande organisation, där analyser ligger till grund för den kontinuerliga utvecklingen och förbättringen.

Utvecklingen av skolan från regelstyrning via målstyrning till en lärande organisation förutsätter förändringar i regelverk, myndighetsstrukturer, finansieringssystem och riksgiltiga styrmedel såsom läroplaner, kursplaner och timplaner. Dessa förutsättningar finns nu i huvudsak. Men en sådan utveckling kräver också att alla skolans intressenter skall kunna studera och analysera resultat och utfall, för att lära, förbättra och utveckla i en ständig strävan efter allt bättre resultat (s. 4).

Theelin (2003) refererar samma dokument och konstaterar att målstyrningen hittills inte haft någon större effekt.

1.3.3 Kommunal skolkultur

Berg (1999) talar om glappet mellan förvaltning och de lokala skolorna som "nivåernas relativa självständighet" (s. 87). Han beskriver en kommunal skolkultur som innebär att den egna nivåns integritet prioriteras i förhållande till den överliggande nivån och menar att detta är en förlängning av den skolkultur som råder ute i kommunernas skolor.

Denna relativa självständighet bekräftas i Bergs (1992) undersökning där det framkommer att både lärare och skolledare upplever att kontroller och verksamhetsutvärderingar från överliggande nivå förekommer i mycket liten omfattning. Berg konstaterar också att detta ger en bild av att de respektive nivåerna i kommunens skolhierarki verkar "bedriva sina respektive verksamheter relativt oberoende och ostört av varandra" (s. 98).

Önskan att ha en hög grad av frihet gentemot den överliggande nivån är enligt Berg densamma genom hela organisationen. På samma sätt som lärarna önskar att inte rektor ska lägga sig i undervisningens innehåll önskar rektorerna att skolan ska äga stort handlingsutrymme och att skolförvaltningen ägnar sig åt mer övergripande frågor.

Svedberg (2000) konstaterar i sin avhandling samma avstånd mellan den centrala och den lokala nivån i den studerade kommunens utbildningsorganisation. Han menar att det går att tala om en förståelseavgrund mellan de olika domänerna i den kommunen som avhandlingen bygger på. Skillnaderna är störst mellan rektorer och skolchef (förvaltningschef). Rektorerens beteende i den studerade kommunen beskrivs av Svedberg som revirbevakande. Rektorer uttrycker också en önskan om eget ansvar och självständighet.

1.3.4 Den lärande organisationen

Förvaltningscheferna har enligt Scherp (2002) en större samsyn på ledaruppdraget i jämförelse med rektorerna. Det visar sig också att förvaltningschefernas syn på ledarskap i betydligt större utsträckning bygger på ett lärande organisationsperspektiv. Scherp menar att det till och med är ovanligt med ett lärande organisationsperspektiv för sitt ledarskap bland rektorerna.

Uppfattningarna om vad den lärande organisationen består av och hur dess delar kan tolkas och beskrivas är många (Scherp, 2002; Senge, 1995; Utbildningsdepartementet, 2001; Ellström, 1996; Dalin, 1997; Docherty, 1996). Här är avsikten att redovisa nämnda författares syn på några av den lärande organisationens beståndsdelar. Dessa beståndsdelar ska sedan undersökas i de i undersökningen ingående kommunerna.

Kategoriseringen är självfallet problematisk eftersom en lärande organisations beståndsdelar och processer i verkligheten flyter ihop och ofta är ömsesidigt beroende av varandra. Nedan redovisas dock ett försök att illustrera en kategorisering av nämnda författares syn på lärande organisationsbegreppet. Kategoriseringen kommer att användas som utgångspunkt i litteraturgenomgången samt i resultatredovisningen.



Figur 2. Den lärande organisationens beståndsdelar – analyschema.

Strandli Portfelt (2006) menar att genom att dela upp en organisation i kategorier eller undergrupper kan både informella strukturer och kulturer enklare identifieras och fångas in

eftersom fokus blir mer definierat. Ekholm (1988; 1989): ref i Strandli Portfelt (2006) har identifierat ett antal kategorier inom en organisation som har visat sig användbara för att göra det osynliga synligt inom en organisation. Ovan redovisade kategorier av den lärande organisationen finns alla med bland de av Ekholm definierade kategorierna.

Begreppet har här definierats enligt Sarv (1997): ref i Scherp (2002) som ”det som skiljer den lärande organisationen från andra är att man, inom uppdragets och visionens ramar, mer medvetet och systematiskt lär i och om vardagsverksamheten på både individ-, grupp- och organisationsnivå” (s. 27).

Det framgår av definitionen att det är viktigt att ta hänsyn till begreppets komplexitet om det ska användas som etikett på en verksamhet eller organisation. Begreppets delar handlar mer om arbetssätt och processer än att t ex en organisation har en befintlig vision, röstar om beslut i organisationen eller genomför regelbundna utvärderingar.

Kategoriseringen ovan ska inte uppfattas som en checklista där del för del bockas av, utan områden i en organisation där kännetecknen i strukturen, arbetssätt och processer ska säga något om i vilken utsträckning organisationen är en lärande sådan.

1.3.4.1 FÖRSTÅELSE

En lärande organisation fungerar inte utan en gemensam vision konstaterar Senge (1995) och försöker beskriva vilken visionens funktion är. Visionen tydliggör ett övergripande mål som utvecklar förmågan att tänka och handla på ett nytt sätt. Han menar också att visionen pekar ut riktningen i svåra beslutssituationer. Visionen fungerar dessutom som grund för samhörighet och stimulerar samverkan. Senge påstår att en anledning till att människan skapar gemensamma visioner är att hon har ett behov av att uppleva samhörighet.

Utbildningsdepartementet (2001) betonar i en rapport betydelsen av att den som arbetar i en lärande organisation har en omfattande förståelse av dess uppdrag samt i stora drag delar en gemensam vision som grund för såväl lärande som görande. I rapporten framhålls förståelsen av uppdraget som en förutsättning för ett ständigt pågående lärande i och om vardagspraktiken.

På samma sätt hävdar Berg & Scherp (2003) att det är viktigt att arbeta med medarbetarnas förståelse av sitt uppdrag. Detta är av avgörande betydelse för att de som ska genomföra förändringen, uppfylla uppdraget, ska känna att förändringsarbetet är begripligt, hanterbart och meningsfullt.

Dalin (1993) är också inne på förståelsen av organisationens uppdrag när han beskriver en organisations förändringskapacitet, ”change capacity”, som i första hand är lika med personalens kompetens. Lärarnas förmåga och möjligheter att hantera ett nytt arbetssätt är avgörande för motivationen och för att lyckas med lärandeprocessen. För att lyckas med en förändring måste skolan bygga upp en förändringskapacitet.

Scherp (2003) sätter medarbetarnas förståelsen av verkligheten och organisationens uppdrag främst i den lärande organisationen. Han menar att människor handlar utifrån sin förståelse av verkligheten, inte de regler som sätts upp. Han påstår också att en gemensam förståelse av uppdraget bidrar till bättre samverkan och lärande om hur uppdraget kan förverkligas. Skolledarens huvuduppgift blir därför att hos sina medarbetare fördjupa förståelsen av uppdraget genom att leda och skapa struktur för det gemensamma lärandet.

Scherp refererar en studie (Sandberg & Targama, 1998; ref i Berg & Scherp, 2003) där man visat att kompetens inte består av en uppsättning kunskaper och färdigheter utan att dessa föregås av och baseras på människans förståelse av sitt arbete. Inom ramen för denna förståelse utvecklas de kunskaper och färdigheter som man använder i utförandet av arbetet.

De lösningar som de professionella i skolan väljer att tillämpa beror dels av förståelsen av problemet och dels av förståelsen av uppdraget. Scherp menar att det är möjligt att komma fram till lösningar som åtgärdar problemet, men som inte kan användas i praktiken eftersom de inte ligger i linje med det i styrdokumenterna formulerade uppdraget.

1.3.4.2 KOMMUNIKATION

Ellström (1996): ref i Larsson (1996) framhåller betydelsen av lättillgänglig information om verksamheten och menar att det många gånger är just bristen på detta som begränsar möjligheten till lärande. Han menar också att nya IT-baserade informationssystem måste utvecklas för att göra informationen om verksamheter lättare att tillgå. Dessutom måste de anställda motiveras att ta del av tillgänglig information genom att göra de mer delaktiga i inhämtandet, analyserandet och värderandet av densamma.

Dalin (1997) pekar dessutom i sin vision av den lärande organisationen på värdet av att både bra och dåliga erfarenheter samlas in regelbundet, analyseras och följs upp. Han menar att man ska dela med sig av kunskaper, att det inte finns något att vinna på att hålla lärdomar för sig själv.

När Scherp (2002) har intervjuat rektorer framgår det också att det ofta förs protokoll eller minnesanteckningar ute på skolorna, men att dessa inte innehåller lärdomar om vardagsverksamheten. Ett annat problem med dokumentationen är att den tenderar att stanna inom den grupp där den skapats istället för att spridas till övriga delar av organisationen.

Generellt beskriver de rektorer som Scherp intervjuat att man inte dokumenterar lärdomar av vardagsverksamheten, varför det heller inte har byggts upp kollektiva minnen där lärdomar systematiskt arkiveras.

Ellström, Dalin och Scherp pekar alltså på betydelsen av att informationen är lättillgänglig och att organisationer bygger upp IT-baserade informationssystem för att underlätta detta. Författarna framhåller också vikten av att dokumentera lärdomar och sprida dessa i hela organisationen.

1.3.4.3 DIALOG

Tankemodeller som tas för givet och ligger fast förankrade menar Senge (1995) motverkar förändringar i riktning mot ett systemtänkande. Därför måste rådande antaganden synliggöras för att kunna granskas och revideras. Senge menar att det många gånger är försvarsrutiner som gör att vi inte granskar våra egna antaganden. Befintliga tankemodeller bidrar till att utveckla ”skicklig inkompetens” (s. 171), vilket betyder att man skyddar sig mot det obehagliga i att ompröva sina antaganden.

Befintliga tankemodeller ska kunna göras tillgängliga för granskning och om insikten om detta ska spridas i organisationen krävs att reflektion blir en naturlig del av arbetet. Senge beskriver två metoder för detta. Den ena handlar om att göra planeringen i sig till en

lärprocess och den andra handlar om att skapa internstyrelser där ansvariga från olika nivåer i organisationen träffas. Processerna i dessa internstyrelser utvecklar förmågan hos de inblandade att beskriva sitt perspektiv i svåra frågeställningar, att jämföra och värdera olika åsikter och att samtidigt som man är tydlig och övertygande har en öppen attityd.

Han menar också att en fungerande grupps styrka ligger i förmågan att kombinera diskussion och dialog. Dialogen ska ses mer som ett fritt meningsutbyte medan man i en diskussion alltid eftersträvar att övertyga med sina egna argument. Dialogen ger möjlighet att granska sina egna tankar.

Lärandet i grupp är ingen självklarhet, utan Senge beskriver det som en gruppfärdighet. Det är svårare att utveckla färdigheter i grupp än att göra det individuellt. Därför måste också grupper ges möjlighet att öva så att de lär sig. Att det saknas övningsmöjligheter anger författaren som den största orsaken till att ledningsgrupper ofta fungerar dåligt.

Björn (2002) konstaterar att det krävs träning för att fungera som en lärande grupp. Inte bara inom organisationer utan också i nätverksarbete mellan organisationer ställs stora krav på skolor att arbeta som lärande organisationer med befintliga utvecklingsorganisationer vid sidan av den traditionella driften. Dessutom bryter arbetet helt med den traditionella individualistiska lärarkulturen och därför är det helt naturligt att de lärarindividualistiska lärandestrategierna blir de som används när skolor ska samarbeta med varandra. Det krävs alltså en viss färdighet för att nätverksarbete ska bli framgångsrikt.

I Utbildningsdepartementets (2001) rapport påstås också att dialog med andra tillför nya perspektiv på hur uppdraget kan tolkas. I rapporten framhålls att de lärdomar som framkommer i dialoger på ett systematiskt sätt tas om hand och dokumenteras för att lyckas med att skapa den lärande organisationen. Vidare beskrivs i rapporten det centrala för ett kommunikativt ledarskap vara att skapa möjligheter för samtal, lärande och reflektion i organisationen. I rapporten betonas att det måste finnas mötesplatser där personal och elever i skolan tillsammans med tjänstemän och politiker i kommunen kan tala om skolan.

Hopkins (2001) använder begreppet kapacitetsbyggande, ”capacity building”, för att peka på motsvarande behov av att bygga organisatoriska förutsättningar som stöd för kontinuerlig förbättring och utveckling. Detta kan innebära att etablera lokal infrastruktur och nätverk samt att stödja lärande forum på arbetsplatsen.

På samma sätt menar Docherty (1996) att det krävs organisatoriskt stöd för att samordna det lärande som sker i organisationen på olika nivåer med den övriga verksamheten. Han utvecklar påståendet och menar att det lärande som sker i organisationen måste fångas upp via strukturer och system. Det är ledningens uppgift att säkerställa att lärandet kommer organisationens system, rutiner och praxis till del, genom att skapa förutsättningar för lärande som mötesplatser och kanaler.

1.3.4.4 DEMOKRATI

I en görandeinriktad kultur, som Scherp (2003) benämner det, riskerar läraryrket att avprofessionaliseras, lärare reduceras till att vara utförare av arbetsuppgifter och lösningar som andra utformat och beslutat om. I en mer förståelseinriktad skola är lärarna huvudaktörer i kunskapsbildningen om lärande och undervisning.

Berg (1999, 2003), Dalin (1993) och Evans (1996) framhåller också betydelsen av lärarnas delaktighet och beskriver detta med hjälp av begrepp som aktörsberedskap, ownership och feasibility.

Berg menar att skolutvecklingen på skolnivå förutsätter att skolans aktörer kan upptäcka sina frirum, att skaffa sig kunskap om var dessa gränser går i praktiken i den enskilda skolan. Berg har använt begreppet "aktörsberedskap" för att sammanfatta detta resonemang.

Dalin framhåller vikten av att utveckla en känsla av ägandeskap, "ownership", av idéerna och förändringsprocessen. Detta kan enligt Dalin endast utvecklas när de involverade individerna litat på varandra och börjar diskutera öppet.

Evans beskriver på samma sätt behovet av att aktörerna i en förändringsprocess upplever att förändringsarbetet är möjligt att genomföra. Han använder det engelska begreppet "feasibility". För att lyckas med förändring måste de som utsätts för densamma veta varför, vad som ska göras och hur det ska genomföras. En förändring måste också vara önskvärd och aktörerna i denna förändring måste uppleva att de kan genomföra förändringen.

Lärarnas delaktighet är av betydelse både i utformandet av den konkreta verksamheten och skapandet av en övergripande vision för verksamheten. Utvecklingen av en vision beskrivs av Arvonen (1989) som en process, en dialog och en samverkan mellan människor. Visionens övergripande syfte är enligt Arvonen att med hjälp av mentala bilder styra människors energi i en viss riktning. Här framhålls vikten av att människorna känner delaktighet och att visionen är "deras produkt". Utifrån en internaliserad vision skapas konkreta strategier i respektive daglig verksamhet.

Arvonen framhåller vikten av att få visionen förankrad i organisationen så att den kan utgöra en grund för alla anställdas handlingar i den dagliga verksamheten. Här varnas för att använda sig av "formella procedurer" eller att använda sig av metoden att skicka runt PM. Detta påstår författaren vara det vanligaste sättet. Att skapa och förankra visioner är enligt Arvonen inte en intellektuell och rationell process utan en process som även innefattar känslor.

1.3.4.5 LÄRANDE

Scherp (2003, 2005) menar att i kvalitetsarbetet bör helheten sättas före delarna och fokus ligga på de pedagogiska processerna i stället för på graden av kundnöjdhet eller måluppfyllelse. På det här sättet lyfts kvalitetsutveckling fram framför kvalitetssäkring.

Vidare resonerar Scherp kring hur kvalitetsredovisningar används och sammanställs på olika nivåer i skolsystemet. Han menar att om sammanställningen av lärdomar begränsas till att enbart bestå av det som förenar, begränsas variationen och då samtidigt möjligheten att dra lärdomar av varandra. Det viktiga är att behålla variationen i kvalitetsredovisningarna systemet igenom i syfte att åstadkomma bättre förutsättningar för lärande möten.

I en lärandeorienterad organisation fokuserar utvärderingar på förbättrings- och lärandebehov kring lokala problem och dilemman. För att resultatet av utvärderingar ska vara till hjälp för en förståelsefördjupande lärprocess måste dessa bearbetas och analyseras för att upptäcka eventuella mönster för lärande. Resultaten av utvärdering kan inte enbart stanna vid en redovisning av frekvenser och medelvärden.

Sarv (1997): ref i Scherp (2002) framhåller betydelsen av reflektion i den dagliga yrkespraktiken och hävdar att traditionell kompetensutveckling av medarbetarna inte är tillräckligt för att åstadkomma förändringsskapande lärande i organisationen. Sarv menar också att det dessutom krävs ökad förståelse och utrymme för lärande i det dagliga arbetet.

Scherp (2005) och Alexandersson (1999) framhåller styrsystemets begränsningar och hämmande effekter på skolornas kvalitetsutveckling.

Scherp menar att kvalitetsarbetet och kvalitetsutvecklingen ute på skolorna hotas av det styrsystem och den byråkratiska skolutvecklingsprocess som staten byggt upp. Scherp tycker att de formella krav som ställs på kvalitetsarbete i skolan är en försvårande omständighet i arbetet med att förverkliga det uppdrag som åligger skolorna.

Alexandersson beskriver samma styrsystem och pekar på målstyrningens fasthet som gör den svår att förverkliga i skolans ofta motsägelsefulla och konfliktfulla miljö. Han menar att skolan snarare kan förstås i termer av mångfald, motsättningar och konflikter. Kravet på att dessa mål ska utvärderas innebär, enligt författaren, en risk för målförskjutning där de lätt mätbara kvantitativa målen kommer att bli viktigare än de mer svårfångade och svåråttbara kvalitativa målen för skolan.

Den organisation för kommunal skolutveckling som Berg (1999) skisserar går bland annat ut på att låta just kommunens kvalitetsarbete råda bot på nivåernas (i det kommunala skolsystemet) relativa självständighet. Utvärderingsuppgifterna ska i första hand inte utföras av personal i den kommunala utbildningsorganisationen. Dessa arbetsuppgifter ska utgöra avgränsade projekt som bemannas med personal från skolan. Detta skapar enligt Berg möjlighet till en ”nära och naturlig interaktion” (s. 87) och tar de olika nivåerna närmare varandra.

1.3.5 Sammanfattning av litteraturgenomgången

Den centrala nivån i kommunens utbildningsorganisation tillskrivs stor betydelse för framförallt möjligheten att lyckas med en komplex men nödvändig skolutvecklingsprocess. Målstyrningens spänningsförhållande mellan centralt formulerade mål och lokalt ansvar för genomförandet skapar en osäkerhet om vem som ansvarar för skolans resultat. Den kommunala skolkulturen innebär att den egna nivåns integritet prioriteras framför den överliggande nivån i förvaltningen. Detta skapar ett glapp mellan förvaltningen och de lokala skolorna.

Den lärande organisationen har här definierats i fem kategorier:

- Betydelsen av att de som arbetar i en lärande organisation har utvecklad förståelse av dess uppdrag framhålls. Här menar man också att det är skolledarens ansvar att fördjupa medarbetares förståelse av uppdraget samt att skapa struktur för ett gemensamt lärande.
- Det konstateras också att möjligheten till lärande kan begränsas av att information inte är lätt tillgänglig i organisationen och att IT-system kan vara lösningen på detta.
- Här framhålls betydelsen av att skapa möjlighet för samtal, lärande och reflektion samt att det finns mötesplatser där personal och elever i skolan kan träffa tjänstemän och politiker i kommunen för att tala om skolan.

- På flera sätt betonas vikten av förankring och att i förändringsarbeten utveckla en känsla av ägandeskap hos dem som är föremål för förändringen. Människor ska känna delaktighet och att visioner är deras egna skapelser.
- Kvalitetsarbetet bör ägnas åt pedagogiska processer snarare än att undersöka graden av kundnöjdhet och måluppfyllelse. För att inte begränsa möjligheten att kunna dra lärdomar är det viktigt att behålla variationen av lärdomar även när kvalitetsredovisningar sammanställs genom systemet.

1.4 Frågeställningar

- Hur beskriver förvaltningschefer förhållandet mellan den centrala och den lokala nivån i kommunens utbildningsorganisation?
- Vad går det att identifiera som delar av en lärande organisation i förvaltningschefernas arbete med att hantera relationen mellan nivåerna i organisationen?

2. Metod

2.1 Design

Detta är en deskriptiv studie med en kvalitativ ansats, där intervju valts som metod för datainsamlingen. Ambitionen har därför inte varit att nå fram till absoluta sanningar i dessa frågor, utan istället utifrån fem intervjuer bidra till ökad förståelse och nya utgångspunkter. Svedberg (2000) beskriver intervjun som en empirisk metod som på ett grundläggande sätt kan vinna kunskap om hur andra människor förstår sig själva och sitt sociala sammanhang.

Målet med valet av datainsamlingsmetod är att fånga nyanserade beskrivningar av forskningsfrågorna så som intervjupersonen upplever och förstår dessa.

Intervjuerna genomfördes med hjälp av en halvstrukturerad intervjuguide bestående av flera frågeområden. Intervjuguiden är uppdelad i två delar som är avsedda att motsvara studiens två olika syften. Frågorna i den ena delen handlar om hur förvaltningscheferna beskriver relationen mellan den centrala och den lokala nivån och frågorna i den andra i vilken utsträckning förvaltningschefernas arbete med relationen mellan nivåerna kan identifieras som delar av en lärande organisation. Frågeområdena i respektive del följer innehållsmässigt samma struktur som litteraturgenomgången.

Uppgiften ska enligt instruktionerna följa Stensmos (2002) vetenskaplig struktur för ett forskningsliknande arbete. Det innebär att denna rapport följer rubrikstrukturen inledning, bakgrund, metod, resultat och diskussion.

2.2 Urval

En av anledningarna till varför förvaltningschefer valts ut som undersökningsobjekt i denna undersökning är att förvaltningscheferna beskrivs av Scherp (2002) som den yrkesgrupp i den kommunala utbildningsorganisationen som har den mest utvecklade förståelsen för lärande organisationsbegreppet.

De urvalskriterier som använts har inte ställt krav på att de förvaltningschefer som ingår i undersökningen skulle ha någon särskild förförståelse av begreppet lärande organisation eller särskild syn på relationen mellan de olika nivåerna i kommunens utbildningsorganisation.

Förvaltningscheferna valdes, genom lottning, ut i fem av Stockholms läns totalt 26 kommuner. Syftet är att dels kunna definiera ett avgränsat geografiskt område att uttala sig om och dels att begränsa tidsåtgången för resor i samband med datainsamlandet.

Samtliga förvaltningschefer har i sina respektive kommuner ansvaret för minst tio skolenheter, grund- och/eller gymnasieskolor. De är alla ansvariga inför den politiska nämnden.

Avsikten har varit att uppnå en så jämn fördelning av kvinnor och män som möjligt. Undersökningen bygger på intervjuer med tre män och två kvinnor.

2.3 Informanterna

Förvaltningschef A (FA) är man, 62 år gammal med lång erfarenhet som skolledare. FA har haft befattningen i åtta år och är ansvarig tjänsteman inför nämnden med borglig majoritet.

Ansvarsområdet innefattar också personalansvar för rektorerna på de 30 gymnasieskolor som drivs av kommunen. Ansvaret för kommunens grundskolor ligger på stadsdelarna. FA har ett system där ledningsgruppen i kommunen utgörs av förvaltningschefen och fyra rektorer där en av rektorerna byts ut varje termin.

Förvaltningschef B (FB) är kvinna, 53 år, saknar skolbakgrund men har arbetat som socionom med personal-, ekonomi- och utvärderingsfrågor. FB är sedan tre år ansvarig tjänsteman inför två nämnder, med borglig majoritet, som fungerar som beställare i en beställar-utförarorganisation. Uppdraget är att konkurrensutsätta utbildningsverksamheten i kommunen, beställa verksamhet, följa upp den beställda verksamhetens kvalitet samt ge rapport till politikerna. Personalansvaret omfattar tjänster som hanterar kvalitetsuppföljningen och administration.

Förvaltningschef C (FC) är man, 55 år, och är ansvarig tjänsteman inför nämnden med borglig majoritet. Personalansvaret omfattar både rektorer och förskolechefer i förskola, grundskola och gymnasium. Sex rektorer ansvarar för både grundskola och förskoleverksamhet inom olika geografiska områden av kommunen. FC leder förvaltningen tillsammans med en utvecklingschef med bland annat ansvaret för kompetensutvecklingsfrågor. FC har varit förvaltningschef sedan 1999 och har bakgrund som lärare och skolledare.

Förvaltningschef D (FD) är kvinna, 58 år gammal och har haft befattningen i fem och ett halvt år. FD är ansvarig tjänsteman inför två nämnder med borglig majoritet. Ledningsstrukturen består av ett kansli med tre chefer med personalansvar som ingår i en ledningsgrupp tillsammans med FD och en ledningsgrupp med verksamhetschefer där bland annat chefen för rektorer och förskolechefer ingår. FD har tidigare arbetat som sjuksköterska, lärare och rektor.

Förvaltningschef E (FE) är man och 56 år gammal. FE är ansvarig tjänsteman inför nämnden med borglig majoritet och har fem områdeschefer under sig med personalansvar för rektorer i grundskolan och för förskolechefer. På varje gymnasieskola finns en enhetschef som är tillika rektor som FE har personalansvar för. FE har haft rollen som förvaltningschef sedan 2005 och dessförinnan verkat som skolledare och chef för förskola och grundskola i en annan kommun.

2.4 Genomförande

Intervjupersonerna kontaktades inledningsvis via telefon för att undersöka intresse av att vilja delta samt boka tid och plats för intervju. Jag informerade därefter om syftet, det tänkta intervjuförfarandet samt bifogade intervjuguiden (se bilaga) via e-post.

Samtliga intervjuer genomfördes under mars 2007 på respektive intervjupersons arbetsplats. Tiden som avsatts var från början en timme. Intervjuerna kom dock att variera i längd från 53 till 86 minuter.

Intervjuerna genomfördes med hjälp av en halvstrukturerad intervjuguide som intervjupersonerna haft tillgång till innan intervjun genomfördes. Intervjuerna spelades in på en mp3-spelare efter samtycke av intervjupersonerna.

Intervjuerna skrevs ut ordagrant i de delar de hade relevans i förhållande till intervjuguiden. Materialet bearbetades sedan i resultatredovisningen genom meningskoncentrering och kategorisering (se 2.5).

2.5 Analys

I resultatdelen redovisas det i intervjumaterialet som bedömts svara mot studiens frågeställningar. Intervjumaterialet har analyserats genom att använda en kombination av två metoder för meningsanalys som Kvale (1997) beskriver. Dels har det som intervjupersonerna sagt formulerats med färre ord samtidigt som den väsentliga innebörden behållits och dels har intervjumaterialet kodats i kategorier.

2.6 Etiska förhållanden

För att ge möjligheten att sätta sig in i frågeställningarna och tänka igenom sin egen organisation valdes att förse intervjupersonerna med intervjuguiden i förväg. Denna avvägning ställdes mot risken att svaren inte skulle vara spontana utan till viss del tillrättalagda. Valet att förse intervjupersonerna med intervjuguiden i förväg valdes med tanke på att frågorna kan uppfattas som omfattande och/eller komplicerade.

Intervjupersonerna informerades om den relativa anonymiteten, att det i rapporten kommer framgå att de är en förvaltningschef av 26 i Stockholms län.

Intervjupersonerna informerades också om att de efter intervjun kommer att ha möjlighet att ta del av intervjuutskrifterna samt friheten att justera dessa vid behov. Samtliga intervjupersoner försågs med intervjuutskrifterna efter genomförd intervju. Bara en valde att utnyttja möjligheten.

2.7 Validitet och reliabilitet

Undersökningens validitet beror av i vilken utsträckning det som avses undersökas också undersöks. Validiteten är det samma som undersökningens giltighet. Undersökningens reliabilitet, eller tillförlitlighet, säkerställs genom att mätmetoden som används i så liten utsträckning som möjligt kan påverkas av slumpen.

Undersökningens validitet har, så långt det är möjligt, säkerställts genom att använda yrkestitel, antalet enheter inom ansvarsområdet och krav på ansvar inför den politiska nämnden i urvalsförfarandet.

Det faktum att förvaltningschefernas förutsättningar ser olika ut i de olika kommunerna beroende på att stödfunktioner organiserats på olika sätt, påverkar självklart studiens validitet negativt.

Undersökningens reliabilitet har, så långt det är möjligt, garanterats genom att vid varje intervju använda samma intervjuguide samt under intervjuerna strävat efter att ha en neutral inställning som intervjuare med fokus på att få svar på frågorna i intervjuguiden. Ambitionen var att upplägg, förhållningssätt och tidsåtgången vid varje intervju skulle vara så lika som möjligt.

3. Resultatredovisning

Strukturen i resultatredovisningen följer i huvudsak samma struktur som i litteraturgenomgången för att skapa största möjliga tydlighet. Resultatredovisningen innehåller författarens egna sammanfattningar och direkta citat från intervjupersonerna. Citaten redovisas i *kursiv stil* och med indrag.

Intervjupersonerna förkortas här FA-FE (Förvaltningschef A - Förvaltningschef E).

3.1 Förvaltningschefernas syn på relationen mellan den centrala och den lokala delen av förvaltningen

Den här delen av resultatredovisningen försöker svara på frågeställningen hur förvaltningscheferna beskriver relationen mellan politiker och förvaltningspersonal å ena sidan och skolledare, lärare, elever och föräldrar å den andra.

3.1.1 Den centrala nivåns roll

FA, FC, FD och FE framhåller att en av de viktigaste delarna i förvaltningens uppdrag är att säkerställa lika villkor för kommunal och fristående verksamheter. Detta menar dock FA inte går att åstadkomma.

Vår nuvarande majoritet har skrivit mycket om lika villkor för fristående och kommunala verksamheter. Problemet är att det inte går att åstadkomma. Det går att åstadkomma mer lika villkor, men den kommunala strukturen kräver att man betar sig på ett visst sätt (FA).

FC tycker att det är lika viktigt att styra och utveckla den kommunala regin i linje med det politikerna beslutat.

Nämnd och förvaltning är oerhört betydelsefull i båda dessa sammanhang. Dels säkerställa att samma spelregler gäller för kommunal och fristående verksamhet och dels att styra och utveckla den kommunala delen så att den ligger i linje med vad politikerna beslutat om (FC).

FB menar att kärnan i den centrala nivåns ansvar handlar om att följa upp kvaliteten i verksamheten samt att ge politiker och medborgare en bild av denna.

FC och FE betonar förvaltningens myndighetsroll, dess uppföljningsansvar gentemot skolan och förskolan och tillsynsansvaret gentemot förskolan.

FC framhåller också betydelsen av att den centrala nivån säkerställer förvaltningens styrning mot nationella styrdokument.

Förvaltningens verksamhet genomsyras av uppdragen i styrdokumentet genom alla nivåer. För mig har det tagit ganska många år att förstå hur viktigt det där är. Därför har vi sagt att vi inte ska använda kvalitetssystem utifrån utan allt ska bygga på läroplanen, så att vi inte börjar tillverka mål vid sidan av. Därför har också skolplanen precis samma struktur som läroplanen. Risken finns annars att läroplanen börjar sjunka undan och så börjar hela organisationen att dra åt ett annat håll (FC).

3.1.2 Stödfunktion och kravställare (formulerings- och realiseringsarenen)

FA och FD betonar det nödvändiga i att inse att de verkar i en politikerstyrd organisation, att göra skillnad på den politiska arenan och den verkställande arenan.

Det är också så att vi arbetar i en politikerstyrd organisation och då måste man gilla läget. Ställer man inte upp på det, då kan man inte ha det jobbet kvar (FA).

Det gäller bara att få tydlighet i systemet. Det är viktigt att tydliggöra vad som är den politiska arenan och vad som är den verkställande arenan, det är inte heller det enklaste (FD).

Enligt FC försöker man inom förvaltningen medvetet sortera arbetet i en supportfunktion och en kontrollfunktion. FC menar också att förståelsen av att personer kan ha dubbla roller är minst när man är nyanställd och om man är ny i sin roll som chef.

FE menar att det kan vara en motsättning i förvaltningspersonalens dubbla roller och att det gäller att hitta de rätta formerna. Enligt FE skulle det kunna vara att den granskande tillsynsfunktionen och myndighetsfunktionen utförs på ett sådant sätt att den av personalen ute i verksamheterna upplevs som mer som en tillgång än som kontrollerande.

FC och FD framhåller tiden som central för att lyckas med att implementera beslut. FC menar därför att förvaltningens tjänstemän försöker lägga mycket tid på att se till att alla är med när större beslut ska fattas.

Man är väl aldrig 100 % nöjd med hur saker och ting implementeras. Det krävs att alla olika led är inne i det och är engagerade för att det ska fungera. När det är större beslut så försöker vi från förvaltningen lägga mycket tid på det (FC).

3.1.3 Politiker och tjänstemän

FA, FB och FE framhåller den stora vikt som läggs vid att slå vakt om rektorernas frihet och beslutsrätt kring sin skola. Detta innebär också att man är mån om att undvika detaljstyrning, men gärna sätter upp mål för verksamheterna.

Nämnden är det beslutsfattande organet när det gäller vår verksamhet. Däremot är man här väldigt mån om att man inte ska gå in och detaljstyra. Man är verkligen mån om valfrihet och att verksamheter ska kunna vara självgående (FE).

FB, FC, FE, och FD upplever att de får vara med i processen fram till beslut och att politikerna lyssnar på tjänstemännens åsikter. FD upplever att politiker ofta lägger sig i detaljer i tjänstemännens förvaltningsarbete och måste kontinuerligt påpeka rollfördelningen i kommunens arbete.

Som tjänsteman upplever jag att man kan påverka och tycka, man lyssnar verkligen på det (FE). Där sitter vi som likvärdiga personer, oavsett politiker eller tjänsteman. Jag upplever att jag kan ha pedagogiska idéer och de lyssnar på mig (FC).

Mitt problem är att politikerna vill vara med mycket i verksamheterna. Det är en väldig ordning om man tittar på beslutsgång och så, men man vill gärna vara med i verksamheten och komma med idéer, som är det som tillhör tjänstemannasidan (FD).

FD menar att politikernas benägenhet att lyssna på tjänstemän beror av kvalitén i kvalitetsarbetet. För att kraftfullt kunna föra fram viktiga aspekter, upplever FD att man först måste ha ett dokumenterat och analyserat resultat.

3.1.4 Kommunal skolkultur

FA, FC, FD och FE hävdar att det i kommunens utbildningsorganisation finns en skepsis gentemot överliggande nivå. FD anser att det ofta handlar om en kollision mellan det övergripande och individens perspektiv.

Det klart att det finns en gammal struktur där lärarna tyckte att man var anställd av gud för att lära eleverna tyska verb och så där. Så kom inte och lägg dig i det här, det står i styrdokumenten vad jag ska göra. Den generationen är väl på väg ut (FA).

Det blir alltid att man tittar uppåt och ifrågasätter administration och ledning, så är det i hela samhället. Det finns väl något hälsosamt i det, ifrågasättande kan behövas (FE).

FA, FC, FD, FE är eniga om att gymnasiet är mer konservativt och svårare att förändra än förskola och grundskola. Orsakerna till detta beskrivs dock på olika sätt.

FD och FC framhåller att förändringsbenägenheten är beroende av individen, inte stadiet eller nivån i första hand. FC och FE menar att förändringsbenägenheten är beroende av kulturer och att det är olika verksamheter, förskola, grundskola och gymnasium. FC menar att det finns kulturer där nya lärare fostras in i hur man till exempel ska förhålla sig till chefer. FE betonar skillnaden i verksamhet mellan förskola och skola, där det senare är en statlig kultur där till exempel arbetstidsavtal och betygsättning bidrar till en mer komplex diskussion som därför kan upplevas konservativ och bakåtsträvande.

Visst är det segt att förändra gymnasieskolan. Gymnasieskolan är oerhört konservativ som organisation. Det är historiskt tror jag, ta usken den avskaffades för ganska många år sen, men den är odödlig. Den går inte att ta bort, det går inte att avskaffa döden säger läkarna. Man kan inte avskaffa usk heller, det är omöjligt (FA).

FD tycker att rektorerna i kommunen utvecklat ett slags VD-skap som innebär att de ibland inte är mottagliga för styrning. FD menar att den här oviljan kommer sig av att kommunen vill att rektorerna ska utveckla skolans egen inriktning samtidigt som man vill styra.

FA menar att frekventa maktskiften rycker sönder kommunens skolpolitik och efterlyser enighet över partigränserna när det gäller skolpolitiken för att på så sätt kunna säkerställa en mer långsiktig och kontinuerlig politik för skolan.

I den här kommunen har vi bytt majoritet vid varje val de senaste 25 åren. Vart fjärde år ska man gå däråt och sen däråt. Det här blir så ryckigt eftersom alla vet att man byter vart fjärde år, så det känns inte jättebra. Det skadar kommunen (FA).

3.1.5 Resultatsammanfattning

Hur beskriver förvaltningschefer förhållandet mellan den centrala och den lokala nivån i kommunens utbildningsorganisation?

- Fyra av fem förvaltningschefer menar att en av den centrala nivåns viktigaste uppgifter är att säkerställa lika villkor för fristående och kommunala verksamheter. Tre av fem förvaltningschefer betonar myndighetsansvaret, att följa upp kvalitet och genomföra tillsyn i verksamheterna.

- Tre av fem förvaltningschefer menar att den lokala beslutsrätten ute på skolorna värnas strikt. Därför ska också förvaltningen och politikerna undvika detaljstyrning.
- Samarbetet mellan politiker och tjänstemän beskrivs som bra av fyra förvaltningschefer. Förvaltningscheferna får vara med i processen fram till beslut och politikerna lyssnar på deras åsikter. Två förvaltningschefer påpekar att de befinner sig i en politikerstyrd organisation och att deras inflytande ska vara begränsat.
- Att det finns en skepsis gentemot den överliggande nivån i organisationen bekräftas av fyra förvaltningschefer. Av dessa beskrivs också gymnasieskolan som den mest konservativa delen och därmed också som svårast att förändra.

Även om förvaltningarna är politikerstyrda verkar politiker och tjänstemän arbeta tillsammans med att förbereda och implementera beslut.

Kommunerna värnar om verksamheternas lokala beslutsrätt och ansvar. Samtidigt tydliggör förvaltningscheferna skillnaden mellan den politiska och den verkställande arenan och menar att ytterst är det politikerna som har mandatet att bestämma. Detta uppfattas av en del rektorer som förvirrande.

Förvaltningscheferna verkar också tycka att utvecklingsarbete helt ska ligga på skolorna och konstaterar istället att den centrala nivåns uppgift bland annat handlar om att säkerställa lika villkor för all pedagogisk verksamhet i kommunen.

Att det är vanligt med en skepsis uppåt i organisationen är tydligt och gymnasieskolan är den pedagogiska verksamhet som anses mest konservativ.

3.2 Hur förvaltningscheferna arbetar för att hantera den centrala och lokala delen av förvaltningen

Den här delen av resultatredovisningen försöker svara på frågeställningen vad som går att identifiera som en lärande organisation i förvaltningschefernas arbete med att hantera relationen mellan de centrala och lokala delarna av förvaltningen.

3.2.1 Förståelse

FD och FE vittnar om visionsarbeten som aldrig blivit verklighet sedan de stupat på att politikerna i nämnden inte kunnat enas. FD pekar på politikernas tyngd och framhåller det omöjliga i att försöka ha en parallellvision för förvaltningen på tjänstemannasidan.

Men vår politiska nämnd kunde inte enas om den så den lades i byrålådan. Det var formuleringar, ord och avvägningar som man inte kunde enas kring så det ville man inte göra något av (FE).

FD menar att den nya nämnden behöver utbildning (om uppdraget) och avsätter därför tid av sammanträdestiden för detta. En nämnd med mer erfarna politiker på området vill helst arbeta fram förslag på egen hand utan inblandning av tjänstemän.

FA, FB och FC betonar att ansvaret för kompetensutvecklingen ligger på rektor. De menar alla att en framgångsrik rektor förankrar och diskuterar styrdokument tillsammans sin personal.

De beskriver också att förvaltningens ansvar för att utbilda personal i syfte att öka förståelsen av uppdraget, främst riktar sig mot rektorer och förskolechefer. Förvaltningen kan också gå in för att stödja ett särskilt behov inom ett visst område. Det kan se ut på olika sätt, till exempel att tillsammans med någon eller några rektorer/förskolechefer driva ett kompetensutvecklingsprojekt eller genom att anslå ”stimulanspengar” som skolorna kan söka medel från för att öka kompetensen inom ett visst område.

Vi förutsätter att varje rektor förankrar och diskuterar sådana här styrdokument ute i sin verksamhet (FB).

Sen tycker jag att den som är en lyckad ledare ute är rätt tydlig med sin egen vision och jobbar med personalen kring vad man vill med sin skola (FC).

3.2.2 Kommunikation

Förvaltningscheferna arbetar på olika sätt med att förse verksamma i organisationen och föräldrar med information. Kommunikationskanalerna utgörs av allt från IT-baserade lärplattformar, via lokala intranät, e-post och veckobrev, till trycksaker.

FD framhåller kommunens hållning att öppna upp kommunikationsvägarna så att både kommunal och fristående verksamhet har tillgång till samma information.

Vi informerar via ett veckobrev. Här finns det en del som vänder sig både mot kommunala och fristående verksamheter och sen har vi en del som vänder sig till den kommunala verksamheten, men fristående får tillgång till att läsa informationen, så har vi öppnat upp (FD).

FB och FE menar att ansvaret för kommunikationen med föräldrarna ligger ute på skolorna. Enligt FE använder sig skolor och skolområden av månadsbrev för att hålla föräldrar informerade. FB uppmanar skolorna att förbättra kommunikationen gentemot föräldrarna.

3.2.3 Dialog

Samtliga förvaltningschefer beskriver att de har regelbundna träffar med personer i ledande befattning i olika konstellationer. Ibland träffar förvaltningschefen områdeschefer, ibland rektorer, med eller utan ordföranden i nämnden. FA beskriver hur rektorerna träffas på egen hand i ett forum de själva skapat. Hit blir ibland FA och andra chefer inbjudna för att diskutera specifika frågor.

Lärare, elever och föräldrar träffar förvaltningscheferna mer sällan om det ens finns forum för dessa möten.

Det händer mer sällan att jag träffar lärare (FC).

FB och FD redogör för mötesforum där förvaltningspersonal och politiker träffar övrig personal ute i verksamheterna. Vid dessa tillfällen har man i förväg bokat upp elev-, föräldra-, personal- och ledningsgrupp.

Jag tycker det är oerhört viktigt att måna om de här mötesplatserna där våra politiker är ute och träffar verksamhetsansvariga chefer. Det finns åtminstone en gång om året. Det är inte nödvändigt eftersom man har mandat, med det är hälsosamt att ha det här mötet ansikte mot ansikte (FB).

FA framhåller möjligheterna till effektiv dialog mellan olika grupperingar i det nya kommunikationssystem som kommunen investerat i. FA menar att systemet bidrar till att

anställda i kommunen får ett forum som är av gemensamt intresse för deras verksamhet och kompetensutveckling.

3.2.4 Demokrati

FB, FC och FE beskriver hur de inför större beslut, om tid finns, försöker skapa referens- eller dialoggrupper som forum för förankring.

FC och FE vittnar om att implementeringsprocessen passerar nästan helt utan motstånd efter att frågorna i förväg behandlats i referens- eller dialoggrupper.

T ex när vi nu skulle förändra lönekriterierna tog vi in ett antal lärare från olika skolor som jobbade tillsammans med förvaltningspersonal och ett par chefer. När detta sen var klart upplevde jag att det i princip inte fanns något motstånd alls, då var det förankrat och klart (FC).

FA har en ledningsgrupp bestående av fyra rektorer. Rektorerna i ledningsgruppen roterar, en byts ut varje termin. På det sättet menar FA att alla kan få en förståelse för hela bilden.

FA och FD framhåller att organisationen är politikerstyrd och att förvaltningen är en verkställande myndighet. FD beskriver också att politikerna, med all rätt, tenderar att hellre vilja diskutera och förankra beslut hos medborgarna än med personalen i förvaltningen.

De ser sig mycket som representanter, att de är folkvalda. Samtidigt är det så här att politiken är mer intresserad av att ha dialog med kommuninvånarna. Det tycker jag är rätt, för organisationen det är mitt uppdrag, men kommuninvånarna det är politikernas. Här vill man ha medborgarmöten där man informerar om skolan och förankrar vad man tycker (FD).

FB och FC framhåller tidens betydelse för att demokratiska processer ska vara möjliga. FB och FC menar att det är viktigt med förankring, eftersom det är meningslöst att försöka implementera något i organisationen som är obekant för dem som ska verkställa beslutet.

Om det finns tid tar vi in de som det berör i en förankringsprocess. Det är nyckeln till all förändring, för att den ska vara lyckad och varaktig och genomföras på ett smidigt sätt ska de som berörs vara delaktiga. Man kan säga att motståndet växer i takt med att förankringen minskar (FC).

FC menar att i vissa frågor, t ex om ekonomi, går det inte att ha delaktighetsprocesser. Då prioriteras endast chefernas förståelse för vad som måste göras. FC betonar svårigheten i att genomföra ett impopulärt beslut utan att ha cheferna med sig.

3.2.5 Lärande

FA, FC och FE tycker att det finns en risk med att kommunens sammanställningar av kvalitetsredovisningarna gör resultaten urvattnade och sammanfattade på en väldigt övergripande nivå.

FA och FE menar att sammanfattningar är nödvändiga då politikerna ska ges en bild av hur det går i kommunens samtliga pedagogiska verksamheter.

Politikerna vill helst att rapporten ryms på en A4 (FE).

Det klart att det blir urvattnat, men då får politikerna en sammanfattning av all pedagogisk verksamhet i kommunen i hyfsat format (FA).

Förvaltningscheferna ger uttryck för två olika strategier för att hantera risken för att utvärderingarna blir övergripande sammanfattningar.

Genom att använda olika metoder för datainsamling i kvalitetsarbetet, menar FD att resultaten inte tunnas ut. Genom att använda observationer, enkäter, tester och självvärdering upplever FD en direkt inblick i verksamheten.

FC och FE menar snarare att kvalitetsarbetet borde fokusera på färre mål i taget. FE tycker att fokusområden för några mål i taget skulle vara en lösning. FC delar den uppfattningen och menar att det borde gå att dela upp alla målen över en mandatperiod.

Man kanske skulle se till hela fyraårsperioden och så tar man ett par mål i taget och på så sätt säkerställer att man gått igenom allihop och så börjar man om igen (FB).

Jag tror man måste fokusera på några mål i taget. Till exempel finns ett fokusområde i varje kvalitetsredovisning, just nu är det fokus kring läs- och skrivmiljöer (FD).

FB, FC och FD menar att kommunernas kvalitetsarbete har fått en tydligare resultatfokus under senare år.

FD nämner politikernas vilja att bland annat genomföra nöjdhetsenkäter och utifrån dessa jämföra skolor i kommunen och med de kommuner som ingår i ett samarbetsprojekt kring kvalitetsarbete.

FB beskriver hur kommunens hemsida idag används i större utsträckning för att publicera kvalitetsredovisningar och granskningar. FB beskriver också att det skett en stor förändring i attityd och att det bara för några år sedan var svårt för förskolor och skolor att publicera enkätresultat.

Det var en stor diskussion kring detta så politikerna drog sig för att fatta beslutet att vi ska lägga ut enkätresultat. Jag tycker det är en viktig princip att skapa så mycket insyn som möjligt i den här slutna världen som ändå skolorna har varit. Avsikten är att du som medborgare ska kunna hitta information om den förskola eller skola du söker till (FB).

Om kvalitetsredovisningarna som förvaltningen tar del av fokuserar på att beskriva processer istället för resultat betonar FC betydelsen av att ställa frågor om vad arbetet egentligen lett till.

Man kanske säger att vi har gjort det och det, men då är frågan vad blev resultatet. Det går nu mot att våra kvalitetsredovisningar skrivs så att de fokuserar på resultatet, vad som åstadkommit (FC).

FE menar att den del av kvalitetsredovisningsprocessen som uppskattas mest av verksamheterna är dialogen. Det vill säga när personer som arbetar med detta centralt kommer ut i verksamheten och pratar om deras kvalitetsredovisning.

FB, FD och FE framhåller på olika sätt att målstyrningen i nuvarande utformning innebär att verksamheterna tvingas arbeta mot ett på tok för stort antal mål. Alla tre menar att verksamheterna ska arbeta mot ca 750-800 mål. Ett viktigt arbete på kommunal nivå handlar om att begränsa antalet mål för verksamheterna.

FB menar att för att hantera målstyrningen måste man välja ut ett antal angelägna mål att arbeta mot, samtidigt som man behåller ett stort friutrymme för de lokala verksamheterna. FB betonar därför vikten av att framhäva arbetet med de prioriterade målen framför de ca 800 mål som skolenheterna dessutom känner sig trängda av.

Målträngseln är svår. Vi har fått med oss en oerhörd massa mål från staten. Det handlar om att välja ut de mål som anses mest angelägna och samtidigt behåll ett stort friutrymme för den lokala förskolan och skolan (FB).

FE är övertygad om att motsvarande arbete pågår överallt. Målstyrningen vill däremot FE inte överge, men menar att nuvarande system skapar målhysteri.

Det vi hållit på med de senaste två åren är att begränsa antalet mål så att det inte är så infernaliskt många mål. Det finns rätt många mål i de nationella styrdokumenterna så att det räcker och blir över (FE).

FB framhåller logistikens betydelse när verksamheter ska utvärderas. Med logistik avses att det är viktigt att planera vad som ska utvärderas, av vem och när. Riskerna är annars att medborgare översköls av enkäter vilket enligt FB skapar oerhörd irritation.

FA upplever att beslutscyklerna i kommunen är problematiska och försvårar kvalitetsarbetet. Det här har att göra med tidsplanen för budgetarbete, verksamhetsplan och utvärderingar, som FA menar inte medger ett konsekvent och systematiskt kvalitetsarbete.

3.2.6 Resultatsammanfattning

Vad går att identifiera som delar av en lärande organisation i förvaltningschefernas arbete med att hantera relationen mellan nivåerna i organisationen?

- Två av fem förvaltningschefer vittnar om visionsarbeten som aldrig blivit av på grund av svårigheter för politikerna att komma överens. Tre av fem förvaltningschefer betonar att ansvaret för kompetensutveckling ligger på rektor och att en framgångsrik rektor arbetar med uppdraget tillsammans med sin personal.
- De informations- och kommunikationskanaler som förvaltningscheferna beskriver varierar stort. Information via e-post verkar vara det vanligaste sättet att informera personal och/eller föräldrar. I samtliga kommuner saknas IT-lösningar med ett helhetsgrepp där elever, personal och föräldrar ingår i kommunal såväl som fristående verksamheter.
- I samtliga kommuner har förvaltningscheferna regelbundna möten med annan ledningspersonal. I två av fem kommuner finns organiserade verksamhetsbesök där politiker och centrala tjänstemän möter elever och personal i verksamheten.
- Tre av fem förvaltningschefer beskriver att de använder dialog- eller referensgrupper som förankringsorgan inför större beslut. Två av fem framhåller politikerstyret och vikten av att inse skillnaden mellan den politiska och den verkställande arenan. Det är också två förvaltningschefer som pekar på tiden som en viktig faktor för att en förankringsprocess i organisationen ska vara möjlig.
- Tre av fem förvaltningschefer anser att det finns en risk att utvärderingsresultat på central nivå blir ytliga sammanfattningar på övergripande nivå. Två av fem menar dock att det är nödvändigt med övergripande sammanfattningar för att politikerna ska kunna få ett hanterbart material. Tre av fem förvaltningschefer menar att kommunens kvalitetsarbete fått ett tydligare resultatfokus de senaste åren och upplever det också betygande med alla mål som åligger verksamheten att arbeta mot.

Delar av den här gjorda definitionen av en lärande organisation går att identifiera i förvaltningschefernas arbete med relationen mellan den centrala och den lokala nivån i förvaltningen. Men det finns också flera delar som saknas i förhållande till den gjorda definitionen.

Ansvar för att arbeta med personalen kring förståelsen av uppdraget lägger förvaltningscheferna helt på rektorerna. Detta kan tolkas som att förvaltningen inte är en aktiv part som deltar i eller stödjer skolutvecklingsarbete i kommunen.

Av förvaltningschefernas beskrivning framgår att flera av de undersökta kommunerna dras med en underutvecklad IT-struktur som aldrig tagits ett helhetsgrepp kring. Medarbetare i kommunerna kan därför antas uppleva begränsningar i tillgången på information och möjligheten till elektronisk kommunikation.

De möten som sker regelbundet är möten där chefer träffar chefer i olika konstellationer. Men det verkar i flera kommuner råda en betydande brist på mötesplatser för olika grupper i verksamheten. Både forum för att träffa sina likar och forum där förvaltningspersonal och chefer och personal i verksamheten kan mötas.

Det finns hos förvaltningscheferna en tydlig ambition att förankra och ha med sig personalen. Men denna ambition begränsas dels av att förankringsprocesser tar tid och dels av att organisationen är politikerstyrd, det är politikerna som är folkvalda och har mandatet.

Utvärderingsresultaten blir ytliga sammanfattningar på övergripande nivå egentligen för att politikerna behöver återkoppling från verksamheterna i behändigt format. En tydlig vilja och ambition verkar finnas i kommunerna att begränsa antalet mål och att arbeta med ett fåtal fokusområden eller mål åtgången.

4. Diskussion

4.1 Resultatdiskussion

Syftet med denna undersökning är att undersöka hur förvaltningschefer beskriver relationen mellan förvaltning och de lokala skolenheterna i respektive kommuns utbildningsorganisation. Dessutom är avsikten att beskriva i vilken utsträckning förvaltningschefernas arbete med relationen mellan nivåerna kunde identifieras som delar av den lärande organisation som beskrivits i denna rapport.

Detta är en deskriptiv studie med en kvalitativ ansats, där intervju valts som metod för datainsamlingen. Studien bygger på intervjuer med fem förvaltningschefer i Stockholms län

Intervjuerna med förvaltningscheferna som redovisas i denna rapport visade att det är vanligt med en skepsis riktad uppåt mot den överliggande nivån i organisationen och att skolornas lokala beslutsrätt värnas samt att ansvaret för utvecklingsarbete och kompetensutveckling i huvudsak tillskrivs de lokala skolverksamheterna.

Förvaltningschefernas arbete med relationen mellan nivåerna i organisationen kunde i liten utsträckning identifieras som delar av den lärande organisation som beskrivits i denna undersökning. Det fanns flera delar som saknades i förhållande till den här definierade lärande organisationen som bland annat berörde möjligheten för olika grupper i organisationen att mötas, tillgängligheten av information, lärandefokus i utvärderingarna och arbetet med att utveckla vision och förståelse av uppdraget hos personal i förvaltningen.

4.1.1 Den centrala nivåns roll

Nu när ledningen av den kommunala utbildningsorganisationen indirekt hamnat i fokus i och med att driftsformerna för den offentliga utbildningen diskuteras, måste frågan ställas vad förvaltningen ska arbeta med, vilken roll den ska ha i den kommunala utbildningsorganisationen.

Den centrala nivåns betydelse för skolutveckling framhålls av forskare och myndigheter (Dalin, 1993; Utbildningsdepartementet, 2001), men inte någon av förvaltningscheferna i undersökningen nämner detta som en prioriterad uppgift för förvaltningen. Utvecklingsarbetet läggs i huvudsak på de lokala skolenheterna. Arbetet med förståelsen av uppdraget som ett ansvar för den centrala nivån verkar endast rikta sig mot skolledare och förskolechefer. Den centrala nivån i de undersökta förvaltningarna verkar inte ta på sig ansvaret för att driva på och skapa förutsättningar för skolutveckling med avseende på organisation, arbetsätt och synen på uppdraget.

Förvaltningarnas kvalitetsarbete verkar istället, mer eller mindre frivilligt, fokuseras på att leverera resultat i form av grad av måluppfyllelse till politiker och medborgare i ett allt tydligare kundvalssystem med valfrihet som honnörssord. I flera av de undersökta kommunerna skyltar man med ett ”pengsystem” där invånarna agerar kunder och väljer utifrån det utbud som kommunen erbjuder, kommunala som enskilda och fristående verksamheter kan ingå i utbudet.

Begreppet och driftsformen kommunal friskola kan tolkas som ett uttryck för missnöje med hur förvaltningen hanterar villkoren och relationen till den kommunala skolverksamheten. Av personal i verksamheterna upplevs förvaltningen tydligt som en belastning och som gynnare av ett ojämnt ersättningsystem. Detta motsägs av resultaten i denna undersökning där fyra

av fem förvaltningschefer menar att en av de viktigaste uppgifterna för den centrala nivån är att säkerställa lika villkor mellan kommunal och fristående verksamheter.

Sannolikt är missnöjet tvådelat där det ena handlar om politik och ersättningssystem och det andra om vad förvaltningen gör och hur den bedriver arbetet gentemot skolenheterna.

Berg (1999) beskriver en idéskiss för kommunal skolutveckling där den föreslagna organisationen ska ses som "ett offensivt försök att råda bot på de problem som handlar om nivåernas relativa självständighet". Arbetsorganisationen fokuserar på skolutveckling och utvärdering och verksamheten inom den kommunala skoladministrationen bedrivs i projekt. I de avgränsade projekten är ambitionen att skolledare, lärare och annan skolpersonal ska ingå för att under projekttiden arbeta centralt i förvaltningen för att vid projektets slut återgå till sin ordinarie tjänst. Berg beskriver denna arbetsorganisation som "en ständig rotation av människor och idéer" (s. 87).

Resultaten av den här undersökningen visar att förvaltningscheferna bara lyfter fram ett (utvärdering) av de två huvudområden som Berg beskriver. Ingen av de intervjuade förvaltningscheferna lyfter fram skolutvecklingsarbetet som en prioriterad uppgift för den centrala nivån i förvaltningen. Den centrala nivån bör vara stommen i kommunens utvecklingsorganisation vid sidan av den traditionella driften.

4.1.2 Kommunal skolkultur existerar

I denna undersökning bekräftas det som Berg (1999) beskriver som nivåernas relativa självständighet, det vill säga att respektive nivå i utbildningsorganisationen riktar en skepsis mot näst överliggande nivå. Konservatismen har sitt starkaste fäste i gymnasieskolan enligt de intervjuade förvaltningscheferna.

Berg menar också att denna inställning är en förlängning av den skolkultur som råder ute i kommunens skolor. Av den anledningen borde därför den centrala nivån i större utsträckning ägna sig åt att stödja och skapa förutsättningar för skolutveckling med grund i ett lärande kvalitetsarbete. Om den kommunala skolkulturen är en konsekvens av den skolkultur som råder på de enskilda skolenheterna borde det i än större utsträckning ligga i förvaltningens, den centrala nivåns, intresse att också bidra till eller vara en del av arbetet med förståelse av uppdrag, vision och skolutveckling.

I intervjumaterialet framgår att det bland förvaltningscheferna finns en viss uppgivenhet kring just den konservativa kulturen som många gånger påverkar utgången av den centrala nivåns ansträngningar. Detta kan tolkas som att ointresset för konkret skolutveckling hänger ihop med uppfattningen att det ändå inte kommer gå att förändra. Det är också i denna del av intervjun då de i övrigt mycket strikta och korrekta tjänstemännen lägger sig till med ett raljerande tonfall och intar ett på gränsen till cyniskt perspektiv.

4.1.3 Resultatfokus och målhysteri

Samtliga förvaltningschefer framhåller betydelsen av kvalitetsarbetet och en majoritet menar att kommunens kvalitetsarbete under senare år antagit en tydligare resultatfokus och att antalet mål som verksamheterna ska arbeta med är så stort att kvalitetsarbetet inte är möjligt att överblicka.

Detta kan tolkas som en bekräftelse av de farhågor som Scherp (2005) ger uttryck för då han menar att nuvarande styr- och inspektionssystem i skolan motverkar dess syfte och försämrar kvaliteten i skolan. Scherp framhåller att ett mål- och resultatnriktat styrsystem begränsar möjligheterna till skolutveckling och förverkligande av uppdraget genom att fokusera på resultat istället för processer och detaljer istället för helheter.

En majoritet av förvaltningscheferna menar också att utvärderingsresultat på central nivå blir ytliga och övergripande sammanfattningar. Syftet med detta är att ge politikerna en hanterbar återkoppling av i vilken utsträckning verksamheterna når sina mål.

Anledningen till resultatfokusen kan också ha att göra med att samtliga undersökta kommuner styrs av en borglig majoritet där en tydlig ledstjärna är att konkurrensutsätta verksamheterna och ge brukarna tydliga beslutsunderlag i form av utvärderingsresultat för att kunna välja i kommunens utbud. Valfrihetens baksida kan möjligen vara just detta behov av att redovisa enkla kvantitativa resultat för att medborgare ska ges möjlighet att jämföra verksamheter och välja den som de föredrar.

Brukarnas behov och behovet hos dem som arbetar i verksamheterna verkar i vissa fall krocka i fråga om kvalitetsarbetets fokus. Personal i verksamheterna känner sig enligt fler av förvaltningscheferna pressade av alla mål och resultatjämförelser. Personalen verkar föredra dialogen kring sin yrkespraktik framför jämförandet av kvantitativa resultat.

En majoritet av förvaltningscheferna upplever mängden mål som betungande. I intervjuerna framgår det att arbete pågår i kommunerna med att försöka minska antalet mål. Detta kan ses som att behovet av att ta styrningen av skolan vidare mot uppdragsstyrning ökar och att nuvarande mål- och resultatsystem har effekter som motverkat dess egentliga syfte att förverkliga skolans uppdrag.

I ljuset av den upplevda målträngseln kan kanske Utbildningsdepartementets (2001) skrift "Lärande ledare" vara en bit av lösningen på problemet. Där står att läsa att den målstyrda skolan inte är slutmålet utan bara ett steg på vägen mot att utveckla skolan till en lärande organisation. I denna skrift konstaterar man också att uppdragsstyrning snarare än målstyrning rymmer med idén om den lärande organisationen.

Att styra genom uppdrag innebär att staten formulerar samhällets intentioner med skolan på ett övergripande men klart sätt. Det rör sig om en inre styrning via normer snarare än via yttre direkta instruktioner och mål knutna till resultat (s. 33).

4.1.4 Politikens behov av förankring

Det framkommer i intervjuerna att samtliga förvaltningschefer inser behovet av delaktighet och förankring för att lyckas med förändringsarbete och implementering av beslut.

Samtidigt framhåller två förvaltningschefer det faktum att de verkar i en politikerstyrd organisation. Här verkar det finnas två synsätt som delvis konkurrerar med varandra. Å ena sidan har politiker mandat att genomföra sin politik, å andra sidan ska verksamma i organisationen genomföra politiken i praktiken varför frågor om delaktighet och förankring aktualiseras.

Verksamma i organisationen är också röstberättigade medborgare varför sannolikt också en majoritet därav är positiva till styrande politikernas politik. En av förvaltningscheferna delar upp

ansvaret mellan sig själv och politikerna, där politikerna för dialog med medborgarna och förvaltningschefen ansvarar för att få personalen i organisationen att arbeta mot genomförande av fattade politiska beslut.

Politik är demokrati och politiska beslut ska genomföras. Förvaltningschefernas arbete med delaktighet och förankring handlar snarare om att motivera föreliggande politiska beslut inom ramarna för skolans uppdrag och förankra det konkreta arbetet med att genomföra det politiska beslutets intention.

4.1.5 IT-brister hämmar informationsutbyte och dialog

Det är bara i en av fem undersökta kommuner som förvaltningsledningen tagit ett samlat grepp kring utbildningsverksamhetens IT-struktur. Då har ändå bara de kommunala skolorna varit med i processen, de fristående verksamheterna lämnades utanför. De flesta kommuner sprider information via e-postlistor eller kommunernas hemsidor.

Detta kan leda till att verksamma i kommunernas utbildningsorganisationer därför ofta saknar tillgång på relevant information vilket begränsar möjligheten till lärande. Dessutom försvåras spridningen av information och lärdomar utanför primärgruppen, möjligheterna till e-dialog samt möjligheten att dokumentera lärdomar som görs i organisationen.

Ellström (1996): ref i Larsson (1996) framhåller kopplingen mellan att göra verksamma i organisationen delaktiga i inhämtandet och analyserandet av information och motivet att ta del av densamma. Tillgänglighet av relevant information är i detta sammanhang en betydande del av ett lärande kvalitetsarbete med fokus på skolutveckling. Detta understryker behovet av ansvarstagande på central nivå för att skapa förutsättningar för skolutveckling.

4.2 Metoddiskussion

4.2.1 Definitioner av begrepp

Central och lokal nivå

Hela undersökningen bygger på relationen mellan den centrala och den lokala nivån varför det var nödvändigt att tydligt definiera vad som då avsågs. Definitionen i sig blev tämligen entydig och enkel. Under intervjuerna upptäckte jag dock att förvaltningscheferna ofta talade om relationen till politikerna, vilket inte var avsikten att inkludera i undersökningen från början.

Även om denna undersökning beskriver förvaltningschefernas perspektiv kunde inte politikerna uteslutas som en del av den centrala nivån. Den centrala nivån rymmer i sig en intressant relation mellan politiker och tjänstemän på samma sätt som det på lokal nivå alltid funnits ett uppmärksammat förhållande mellan skolledare och lärare.

Lärande organisation

Att försöka sig på att använda begreppet lärande organisation i vetenskapliga sammanhang är komplicerat. Begreppet har många innebörder och tolkas på många olika sätt av olika människor. Syftet i denna undersökning har varit att avgränsa begreppet till en definition och undersöka tydliga kategorier av begreppet.

Gränsdragningen mellan vad som är delar av en lärande organisation och vad som är delar av vilken organisation som helst är också den problematisk. Syftet har här varit att försöka säga något om hur förvaltningscheferna beskriver sitt arbete samt i vilken utsträckning de undersökta förvaltningarna lever upp till de kriterier som här tillskrivits begreppet lärande organisation. Frågan är när ett kriterium kan anses vara uppfyllt och hur många av kriterierna som ska vara uppfyllda för att förvaltningen ska betecknas som en lärande organisation.

4.2.2 Politisk majoritet påverkar

Av en slump hade samtliga undersökta kommuner borgerlig majoritet vid tidpunkten för intervjuerna. Detta faktum har sannolikt påverkat förvaltningschefernas svar i intervjuerna.

En borgerlig skolpolitik borde leda till att valfrihet och resultatfokus lyfts fram som utgångspunkter i verksamheten. Jag konstaterar i efterhand att så också är fallet. Den bild av relationen mellan central och lokal nivå som förvaltningscheferna beskriver är, av vad jag kan döma, sannolikt en riktig bild. Men den beskrivna bilden är färgad av den politiska styrningen i kommunen vid denna tidpunkt.

Detta är således en faktor som jag borde ha tagit hänsyn till i samband med att urvalet gjordes. Denna undersökning kan bara säga något om kommuner som styrs av en borglig majoritet. Förvaltningschefernas beskrivning av relationen mellan central och lokal nivå skulle sannolikt delvis se annorlunda ut om de undersökta kommunerna skulle ha en annan politisk ledning.

4.2.3 Olika förutsättningar för förvaltningschefer

Kommunernas respektive utbildningsförvaltningar skiljer sig delvis åt i fråga om organisation, arbetsmodeller, bemanning och politisk majoritet. Urvalet av de förvaltningschefer som ingår i undersökningen baserades på att de var ansvariga inför nämnden och att uppdraget omfattade ansvar för minst tio skolenheter.

I det inledande urvalet togs ingen hänsyn till andra faktorer. I efterhand har jag försökt beskriva respektive kommuner och förvaltningar med tanke på just organisation, arbetsmodell, bemanning och politisk majoritet.

Undersökningens validitet skulle ha kunnat förbättras genom att ha fler kriterier med i urvalet från början för att säkerställa att kommunernas förhållanden så långt som möjligt liknar varandra och därmed möjliggör en mer rättvis jämförelse kommunerna emellan.

Även om de förvaltningar som ingår i undersökningen delvis skiljer sig från varandra verkar förvaltningscheferna dela referensramar i stort då svaren överensstämmer i stort. Uppdraget att leda en kommuns utbildningsorganisation kan antas bestå av ett antal basområden som inte påverkas av faktorer som organisation, arbetsmodeller, bemanning eller politisk majoritet.

4.2.4 Stora områden i intervjuguiden

Frågeställningarna i denna undersökning rymmer mycket och den intervjuguide som användes under intervjuerna med förvaltningscheferna var omfattande. För varje intervju bokades en timme vilket visade sig i de flesta intervjuer vara kort om tid för att hinna igenom alla frågor med tillräckligt uttömmande svar.

Konsekvensen av detta är att det i vissa fall saknas svar från förvaltningschefen på vissa frågor. Detta problem uppstod på grund av tidsbrist. Jag försökte i de aktuella fallen få svar via e-post i efterhand, men misslyckades. Detta gör att sammanställningen av resultaten har gjorts utifrån ett intervju-material som i vissa delar saknar svar, eller tillräckligt uttömmande svar, på vissa frågor.

Intervjuguidens stora frågeområden gjorde också att jag under arbetet med resultatsammanställningen identifierade områden som några men inte alla förvaltningschefer uttalat sig om. När det i resultatredovisningen påstås att till exempel tre av fem förvaltningschefer påstått något, behöver det inte betyda att de övriga två inte påstod detsamma. I det läget väcks behovet av att använda en andra intervjuomgång för vissa frågeområden och med vissa informanter. Något som dock inte genomförts eftersom tiden inte räckt till.

4.2.5 Litteraturrefleksion

Litteraturen som används i denna rapport är i huvudsak svensk, författad av svenska forskare och baserade på svenska förhållanden. Därför kan generaliseringar knappast göras utanför landets gränser. Litteraturen har av förklarliga skäl också en överrepresentation av författare och forskare baserade i Karlstad. Dessa representerar ett perspektiv på utbildning, skolutveckling och lärande. Bara i Sverige finns det åtskilligt fler perspektiv och synsätt på detsamma.

4.3 Fortsatt forskning

För att komplettera den bild som förvaltningscheferna beskrivit kan vidare studier på området med fördel använda ett politiker-, skolledar-, eller lärarperspektiv. På så sätt skulle förvaltningschefernas tolkningar och intentioner verifieras mot de övriga aktörerna i den kommunala utbildningsorganisationen.

För att försöka värdera hur den politiska majoriteten i kommunerna påverkar förvaltningschefernas perspektiv på sin roll kan kommuner med vänstermajoritet studeras. I föreliggande undersökning har uteslutande kommuner med borgerlig majoritet studerats.

En av de intervjuade förvaltningscheferna konstaterade att den politiska majoriteten i kommunen bytts ut vid varje val de senaste 25 åren. Detta gör att inte minst skolpolitiken, som behöver tid och kontinuitet, upplevs som ryckig av människor i verksamheterna. Förvaltningschefen ansåg att detta skadar kommunen i sin helhet.

Två förvaltningschefer hade dessutom varit med om att påbörjade visionsarbeten gått i stöpet på grund av politisk oenighet.

Det skulle vara lärorikt att i större omfattning undersöka hur frekventa politiska maktskiften och politisk oenighet påverkar förvaltningschefernas upplevelse av sin organisation och möjlighet att verkställa sitt uppdrag. Studien kan göras än mer omfattande genom att dessutom jämföra med förvaltningschefernas upplevelser i kommuner med mer stabil politisk majoritet.

För att ytterligare säkerställa resultatens validitet bör stor vikt läggas vid att hitta kommuner där förhållandena så långt som möjligt är likvärdiga med tanke på organisation, arbetsmodeller, bemanning och politisk majoritet.

5. Litteraturlista

- Alexandersson, M. (red.). (2004). *Styrning på villovägar: Perspektiv på skolans utveckling under 1990-talet*. Lund: Studentlitteratur.
- Arvonen, J. (2003). *Att leda via idéer*. Lund: Studentlitteratur.
- Berg, G. (1999). *Skolkultur – nyckeln till skolutveckling*. Stockholm: Förlagshuset Gothia..
- Berg, G. (1992). *Statlig styrning och kommunala skoladministration. En rapport från SLAV-projektet*. Pedagogisk forskning i Uppsala 104. Pedagogiska institutionen, Uppsala universitet.
- Berg, G., Scherp, H-Å. (red). (2003). *Skolutvecklingens många ansikten*. Stockholm: Myndigheten för skolutveckling: Liber Distribution.
- Björn, C., Ekman Philips, M. & Svensson, L. (red). (2002). *Organisera för utveckling och lärande: om skolprojekt i nätverksform*. Lund: Studentlitteratur.
- Dalin, P., Rolff, H-G. & Kleekamp, B. (1993). *Changing the school culture*. London and New York: Cassell.
- Dalin, Å. (1997). *Den lärande organisationen*. Lund: Studentlitteratur.
- Docherty, P. (1996). *Lärariket – vägar och vägval i en lärande organisation*. Solna: Arbetslivsinstitutet.
- Evans, R. (1996). *The human side of school change: reform, resistance, and the real-life problems of innovation*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Hopkins, D. (2001). *School improvement for real*. London: Routledge.
- Kvale, S. (1997). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur.
- Larsson, S. (red.). (1996). *Livslångt lärande*. Lund: Studentlitteratur.
- Scherp, H-Å. (2002). *Lärares lärmiljö. Att leda skolan som lärande organisation*. Karlstad: Karlstad University Studies 2002:44.
- Scherp, H-Å. (2005). *Kvalitetsarbete utifrån ett lärandeperspektiv*. Karlstad: Universitetsstryckeriet i Karlstad.
- Senge, P. (1995). *Den femte disciplinen: den lärande organisationens konst*. Stockholm: Fakta info direkt.
- Stensmo, C. (2002). *Vetenskapsteori och metod för lärare: en introduktion*. Uppsala: Kunskapsföretaget.
- Strandli Portfelt, I. (2006) *The University; A learning organisation?*. Karlstad: Karlstad University Studies 2006:23.

Svedberg, L. (2000). *Rektorsrollen: om skolledarskapets gestaltning*. Stockholm: HLS.

Theelin, K. (2003). *Gemensam vision – en illusion? En studie av medarbetares visioner om skolan*. Linköpings universitet, Institutionen för beteendevetenskap.

Utbildningsdepartementet (2001). *Lärande ledare. Ledarskap för dagens och framtidens skola*. Stockholm: Utbildningsdepartementets skriftserie. Rapport 4.

Regeringens skrivelse 1993/94:183. (1994) Utvecklingsplan för skolväsendet. Stockholm

6. Bilagor

Intervjuguide

→Ingång

- Namn, ålder, roll, verksamhetsår och bakgrund?
- Hur skulle du beskriva din förvaltning?

→Hur f-chefen beskriver relationen/kopplingen mellan central och lokal nivå i kommunens utbildningsorganisation?

Den centrala nivåns betydelse

- Vilken betydelse har förvaltningsnivån i den kommunala utbildningsorganisationen?
- Vad bidrar den med, vilken är dess roll?

Stödja och ställa krav

- Hur ser det formella arbetet ut för att nå måluppfyllelse?
- Förvaltningsnivån som kravställare på implementering och genomförande av centralt fattade beslut? Hur fungerar det?
- Att vara resurs och kravställare samtidigt – upplevda konsekvenser, svårigheter/fördelar?

Kommunal skolkultur

- Hur ser beslutsvägarna ut i förvaltningen?
- Hur uppfattar du styrningen av verksamheten och ditt uppdrag? Styrdokument och budgetprocess, i vilken utsträckning upplever du att du är delaktig och kan påverka?
- Finns det i kommunen en skepsis gentemot den närmast överliggande nivån i hierarkin från skolpersonal via skolledning till förvaltningspersonal? Hur yttrar sig den i så fall?
- Upplevd förändringsbenägenhet hos personalen i de olika nivåerna? Skillnad mellan propåer uppifrån och förändringsinitiativ inifrån?

→Hur f-chefen arbetar med relationen/kopplingen mellan nivåerna i kommunens utbildningsorganisation?

Förståelse (av uppdrag)

- Finns en gemensam vision? Hur har processen gått till vid framtagandet?
- Är personal i organisationen medvetna om motiven för i skolplanen gjorda prioriteringar? Har personalen varit delaktig i gjorda prioriteringar?
- Vilken roll har förvaltningen i arbetet med att utveckla förståelsen av uppdraget hos personalen ute på skolorna?

Dialog

- Hur ser möteskanaler/forum för utbyte ut mellan lärare, rektorer och förvaltning? Vertikalt som horisontellt?
- Hur är kompetensutvecklingen strukturerad, vad sker centralt och vad sker lokalt? Kompetensutveckling kring reflektion (kvalitetsarbete) och gruppfärdighet?

Kommunikation/Information

- Hur sprids information mellan nivåerna i den kommunala utbildningsorganisationen? Hur dokumenteras/delas lärdomar i organisationen?
- Hur har personal tillgång till relevant information för verksamheten (IT-stöd)?

Demokrati

- Hur bereds och förankras större beslut i organisationen?
- Vilka möjligheter har elever och personal i organisationen att påverka beslut fattade på annan nivå i organisationen?

Lärande

- Vem beslutar om vad som ska utvärderas av vilken nivå?
- Hur hanteras resultaten centralt av de lokala utvärderingarna? Best practice-princip (det som förenar) eller variation som underlag för reflektion?
- Finns möjligheter till arbetsrotation mellan de olika nivåerna? Utvecklingsarbete/kvalitetsarbete?