

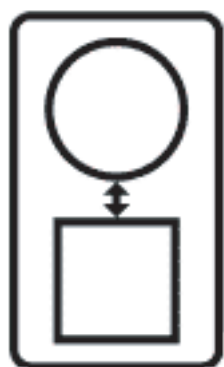
Hur arbetar kommunerna för att förändra skolan?

Pär Larsson

IMIT WP: 1998_101

Datum: 1998

Antal sidor: 29



IMIT

INSTITUTE FOR
MANAGEMENT OF
INNOVATION AND
TECHNOLOGY


Hur arbetar kommunerna för att förändra skolan?

- en översiktsstudie av förändringssatsningar -

Pär Larsson

IMIT-rapport 1998:101

IMIT
Handelshögskolan i Stockholm
Box 6501
113 83 Stockholm
Tel: 08 - 736 90 00



Denna studie ingår i en serie projekt vid Handelshögskolan (IMIT) som studerar grundskolans ledning och organisation med särskilt fokus på utveckling och förändring. Studien har genomförts med finansiellt stöd från Skolverkets basprogram III: Styrning och ledning av skolan.

Innehållsförteckning

	<u>Sid.</u>
Bakgrund	1
Nya förutsättningar	1
Syfte och frågeställningar	2
Metod och genomförande	2
Utgångspunkt för intervjuer	3
Resultat	4
Vilka utvecklingssatsningar är vanligast	4
Val av strategi och kommunstorlek	6
Antal satsningar och kopplingen dem emellan	7
Erfarenheter kring förändring av skolorganisationen	10
Erfarenheter kring kompetensutveckling av ledare och nyckelpersoner	13
Erfarenheter av satsningar på ny teknik / IT	14
Erfarenheter kring pilotprojekt	15
Erfarenheter kring lokal skolutveckling	16
Erfarenheter kring andra modeller	17
Diskussion	19
Avslutande reflektion	22
Referenser	23
Bilaga: Typfall av förändringssatsningar	24

Hur arbetar kommunerna för att förändra skolan?

- en översiktsstudie av förändringsåtgärder -

Bakgrund

Det har sedan folkskolan infördes i Sverige för mer än 150 år sedan inte saknats initiativ och ambitioner att förändra skolan. Genom läroplansreformer har upprepade försök gjorts att utveckla skolans organisation och undervisningsmetoder. Att just övergripande reformer varit den huvudsakliga förändringsstrategin hör samman med att skolans verksamhet under lång tid formats av statliga direktiv och undervisningsreglering av lärares arbetstid.

Samtidigt pekar vissa forskare på att det dominerande arbetssättet och organisationen i skolan har motstått de försök som gjorts att förändra verksamheten, och att ytterst lite egentligen tycks ha hänt i praktiken (Wallin, 1991; Ekholm & Kull, 1996). En förklaring skulle kunna vara att reformer, trots att de är mycket vanliga försök till förändringar uppifrån, inte alls behöver betyda att förändringar sker i praktiken. Madsén m fl (1994) pekar på att skolan som system visat sig mycket motståndskraftig mot förändringar, och att reformer inte tycks ha ändrat de rutiner som styr lärarens arbete och inte heller sättet att se på eller tänka kring undervisning och lärande.

Det centralstyrda skolsystemet har således haft svårt att hävda sitt berättigande och under senare år har denna modell för den svenska skolan förändrats på olika sätt. Det regelstyrda utbildningsväsendet har ersatts av en decentraliserad form av utbildning. Detta är i och för sig en utveckling som startade redan under 1970-talet med tankar om decentralisering, målstyrning samt ökad möjlighet för skolor att profilera sig.

Nya förutsättningar

Även om decentraliseringen inleddes redan i början av 70-talet är förutsättningarna för en decentraliserad skola annorlunda idag än tidigare. För det talar en rad faktorer. Under 1990-talets reformer av den offentliga sektorn gavs kommunerna större frihet att utforma sin politiska ledningsorganisation. Den största förändringen innebar att barnomsorgen ofta inordnades under samma nämnd som ansvarar för grundskolan. Kommunerna har också genom att de blivit huvudman för skolan, fått ett långtgående ansvar för verksamhetens organisation och styrning. Vidare är den nya läroplanen från 1994 (Lpo 94) mindre detaljerad än tidigare och har kunskapssamhällets krav som utgångspunkt. I anslutning därtill har Svenska Kommunförbundet och de fackliga organisationerna tagit fram ett skolutvecklingspaket "En satsning till två tusen" (Sv. Kommunförbundet, 1996) och slutit ett 5-årigt kollektivavtal med bestämmelser för lärarens löner och arbetstider. Avtalet avser att minska centralstyrningen och öka kommunernas och skolans möjligheter till organisatorisk förnyelse av skolarbetet. Tanken är att skapa en flexibel arbetsorganisation där elevernas garanterade under-

visningstid och lärarnas årsarbetstid utgör de yttre ramarna. Lönesättningen enligt det nya avtalet har samma målsättning och premierar bl a lärares bidrag till verksamhets-utveckling.

En ytterligare faktor som många menar kommer att påskynda en utveckling och effektivisering av undervisningen är att den nya informationsteknologin (IT) gör sitt intåg i skolan på bred front. Enligt dess förespråkare behöver skolan som organisation med anledning av IT-införandet förändras radikalt (Bolander, 1995).

Syfte och frågeställningar

Det finns således mycket som talar för att skolan är utsatt för betydande förändringstryck. Det är en stor uppgift för kommunerna att välja strategi och tillvägagångssätt i förändringsarbetet, och en utmanande uppgift för de enskilda skolorna att implementera förändringen.

I ljuset av de nya möjligheterna för skolan att förändra verksamheten i en långt större utsträckning än vad tidigare reformarbete förmått göra, är det intressant att få en mer övergripande uppfattning om vilka strategier eller insatser som kommunerna valt för att förändra skolan. Huvudsyftet med denna studie är därför att undersöka och diskutera hur svenska kommuner arbetar för att förändra skolan.

De huvudsakliga frågeställningarna är:

- 1 Hur arbetar kommunerna för att förändra skolan?
- 1 Vilka typer av förändringsinsatser/program är vanliga?
- 2 Varför väljs just denna typ av insats, och vilka erfarenheter har man dragit?

Metod och genomförande

Genom besök och intervjuer med skolutvecklingsansvariga i ett flertal kommuner har typiska tillvägagångssätt när en kommuns skolförvaltning (eller motsvarande) initierar och genomför större förändringsinsatser identifierats. Dessa studier har tillsammans med andra exempel på skolutvecklingsprojekt gett underlag till kvalitativt olika beskrivningar - typfall - av övergripande satsningar för att utveckla grundskolan.

Sex olika modeller eller typiska tillvägagångssätt utkristalliserades. Dessa är av lite olika karaktär, men skiljer sig framför allt åt i var man lägger tyngdpunkten i arbetet med att utveckla skolan. ”Typfallen” av respektive modell, så som de presenterades i undersökningen, framgår av bilaga 1. Kärnan i vad som utmärker dem framgår nedan.

1. Utveckling genom förändring av skolorganisationen

Tyngdpunkten ligger på att utveckla skolans verksamhet genom att förändra skolans organisationen. Stadieindelning kan ha förändrats och förskola, skola och skolbarnsomsorg organiserats på ett nytt sätt. Detta kan bland annat ha medfört förändrad ledningsorganisation och administration.

2. Utveckling genom kompetensutveckling av ledare och nyckelpersoner

Tyngdpunkten ligger på att utveckla skolans verksamhet genom att utveckla kompetensen hos skolläda och andra nyckelpersoner genom att dessa t ex deltagit i personalutvecklingsprogram som innehållit seminarier och mer tillämpade former för personalutveckling (handledning eller dyl.) Tanken är sedan att dessa personer skall driva utvecklingen på sina respektive skolor.

3. Utveckling genom satsningar på ny teknik (IT-satsningar)

Tyngdpunkten ligger på att utveckla skolans verksamhet genom breda satsningar på ny informationsteknik. Tanken är att satsningar på att sprida och tillämpa den nya IT-tekniken kommer att fungera som en katalysator för andra förändringar i skolans verksamhet och organisation.

4. Utveckling genom pilotprojekt

Tyngdpunkten ligger på att utveckla alla skolors verksamhet genom att initiera och stödja pilotprojekt i några skolor som visar nytänkande. Tanken är att utveckling bäst kommer till stånd genom försöksverksamhet, dvs någon skola går före och visar vägen. Goda exempel kan sedan spridas till kommunens övriga skolenheter.

5. Utveckling genom lokal skolutveckling

Tyngdpunkten ligger på att utveckla skolans verksamhet genom att de lokala skolenheterna ges möjlighet att själva utveckla sin verksamhet. Kommunens satsning inbegriper program där skolenheter ges stöd och hjälp att utveckla skolan efter lokala förutsättningar och betingelser.

6. Utveckling genom annan modell

Detta alternativ fångar upp även andra än ovanstående förändringsstrategier.

I undersökningen fanns även ett ytterligare alternativ som handlade om kontinuerlig fortbildning av personal på studiedagar eller liknande. Denna modell utgör de traditionella fortbildningsinslag som finns i de flesta skolor, och utgör egentligen en "noll-modell" i och med att man här inte gör något annat än vad som tidigare skett. Denna modell var främst med för att kommuner som inte gör någon annan utvecklingssatsning skulle ha möjlighet att känna igen sig här. Denna modell tas därför inte med i den fortsatta redovisningen. Den betraktades inte heller som särskilt viktig av intervjuade personer i undersökningen.

Utgångspunkt för intervjuer

Med typfallen som utgångspunkt studerades sedan vilka av dessa sätt att bedriva förändringsarbete som är vanligast när kommunerna avser att förändra grundskolan. Detta genomfördes med hjälp av telefonintervjuer med skolutvecklingsansvariga i ett slumpmässigt urval om 72 kommuner dvs var 4:e av Sveriges samtliga 288 kommuner.

Storleken på kommunerna i urvalet kom att motsvara den totala fördelningen över alla kommuner. Detta talar för att urvalet blev representativt för Sveriges kommuner med avseende på kommunstorlek. Däremot kom ingen av de tre största kommunerna (Stockholm, Göteborg, Malmö) med i urvalet. Dessa motsvarar invånarmässigt en stor andel av Sveriges befolkning, men eftersom undersökningen har Sveriges kommuner,

och inte befolkning som fokus, är detta inte avgörande för resultatet. Speciellt när dessa stora kommuner är uppdelade i självständiga kommun- eller stadsdelar, som var och en storleksmässigt är jämförbar med många kommuner i urvalet.

En förteckning över skolansvariga i de valda kommunerna erhöles genom samarbete med Svenska Kommunförbundet. De personer som intervjuades blev på detta sätt främst förvaltningsschef/skolchef eller motsvarande. I några fall har utvecklingsledare eller motsvarande besvarat frågorna.

Intervjuerna genomfördes genom att berörd person kontaktades per telefon för information om studien. Om det i kommunen bedrivits någon centralt initierad eller ledd utvecklingssatsning bestämdes tid för telefonintervju. I de kommuner som inte haft något centralt projekt betraktades detta som ett resultat. Naturligtvis kan det finnas många andra lokala satsningar i enskilda skolor. Men det vi frågar efter, och uttalar oss om, är de satsningar som görs centralt för att utveckla kommunens alla skolor. Förändringsinsatser avgränsas till att gälla fr o m läsåret 94/95 till och med hösten 1997 då undersökningen genomfördes.

Ett brev med korta sammanfattningar av typfallen faxades till intervjupersonen. Han/hon fick därefter ange vilken/vilka av typfallen av förändringsarbete som mest liknar den eller de egna förändringsinsatserna under den aktuella 3-årsperioden. Även frågor om syftet med utvecklingssatsningen och vilka erfarenheter eller resultat man erhållit ställdes. Av de 72 utvalda kommunerna erhöles svar från samtliga.

Resultat

1. Vilka utvecklingssatsningar är vanligast?

Samtliga 72 kommuner utom fem menade att man under perioden hade arbetat med någon form av övergripande satsning/projekt för att utveckla kommunens skolor. De flesta kunde utan större svårighet känna igen sig i en eller flera av ”typfallen ” som presenterades, och vissa kunde även peka ut andra satsningar som pågått. De förändringssatsningar som därmed redovisades fördelade sig över typfallen enligt tabell 1 nedan. Att summan för andelen av kommunerna blir över 100 procent beror på att många kommuner inte bara genomfört *en* satsning utan bedrivit flera parallellt. Därför presenteras i tabell 1 även hur stor andel var och en av de olika typfallen utgör av samtliga satsningar som gjorts. Totalt redovisades 142 satsningar vilket motsvarar nästan två i genomsnitt per kommun.

Tabell 1: Fördelning av kommunernas förändringssatsningar över typfallen, samt hur stor andel respektive typfall utgör av samtliga satsningar.

Typfall	Kommuner		Andel av alla satsningar
	Andel	Antal	
Skolorgisationen	65%	47	33%
Ny teknik / IT	49%	35	25%
Kompetensutveckling av ledare	24%	17	12%
Lokal skolutveckling	19%	14	10%
Pilotprojekt	15%	11	8%
Annan modell	25%	18	13%
Ingen satsning	7%	(5)	0%
	--	142	100%

Förändring av skolorgisationen var vanligast. Knappt två tredjedelar av kommunerna har arbetat med detta under de senaste åren. Förändrad organisation utgör också en tredjedel av alla satsningar som totalt genomförts. Vad organisationsförändringen består i varierar. Allmänt handlar det om strukturella förändringar till följd av barnom-sorg - skola integrering, förändringar i ledningsorganisationen och ibland att administrativa funktioner omorganiserats. Som exempel se typfall 2 i bilaga 1.

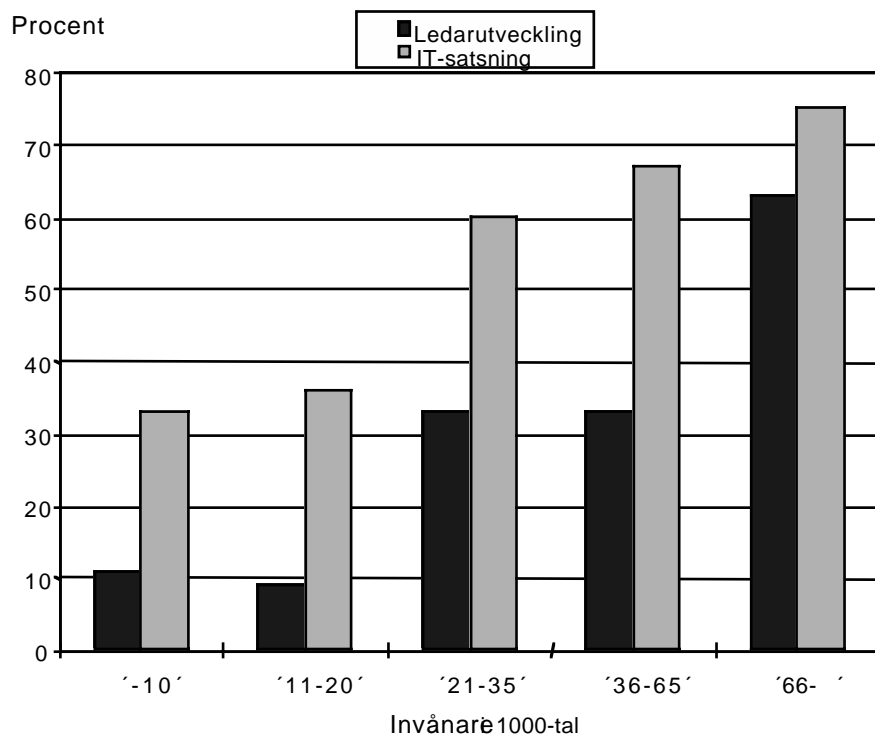
Knappt hälften av kommunerna har gjort IT-satsningar, och en fjärdedel har bedrivit projekt för kompetensutveckling av ledare/nyckelpersoner. En fjärdedel av samtliga satsningar handlar om att utveckla skolan genom den nya informationsteknologin.

Var femte kommun har bedrivit övergripande projekt för att stödja lokal skolutveckling. Kommunens satsning inbegriper här ett program där skolenheter ges stöd och hjälp att utveckla skolan efter lokala förutsättningar. Denna typ av satsning utgör dock bara 10% av alla satsningar som redovisats. I motsats till lokal skolutveckling, där man vill att "tusen blommor skall blomma", står strategin med pilotprojekt. Här är det mera frågan om att utveckling bäst kommer till stånd genom försöksverksamhet, dvs någon skola går före och hittar den bästa lösningen, som sedan skall spridas till kommunens övriga skolenheter. 15% av kommunerna har varit inne på den linjen. Att dessa två representerar olika synsätt framgår av att enbart en kommun har angivit båda dessa strategier. Det rörde sig i det fallet dock om mycket skilda områden.

Den sista gruppen, "Annan modell", utgör en uppsamling av andra typer av insatser. Var fjärde kommun har gjort någon sådan "annan" satsning för att utveckla skolan. Oftast handlar det om utbildningsinsatser eller program med inriktning på viss pedagogik (t ex montessor) eller vissa elevgrupper (t ex barn med särskilda behov). I några fall förekom kompetensutveckling av hela lärargrupper i samband med t ex införande av arbetslag.

2. Val av strategi och kommunstorlek

Det finns vissa skillnader mellan stora och små kommuner i valet av förändringsstrategi. Större kommuner tycks oftare arbeta med kompetensutveckling av ledare (och ibland även andra nyckelpersoner). Av figur 1 nedan framgår att andelen kommuner som bedrivit denna form av förändringsstrategi stiger kontinuerligt med kommunstorlek från 10 procent av de minsta kommunerna till 63 procent av de största. Samma sak gäller för utveckling genom satsningar på ny teknik. (33 procent av de minsta mot 75 procent av de största).



Figur 1. Andelen av kommunerna som genomfört program för ledarutveckling respektive IT-satsningar uppdelat på kommunstorlek.

Ovan framgår att såväl satsningar på IT som kompetensutveckling av ledare är betydligt vanligare i stora kommuner än i små. Detta skulle kunna vara en följd av att stora kommuner totalt gör flera satsningar än vad små gör (se nedan), men i så fall skulle denna snedfördelning över kommunstorlek gälla för alla modellerna. Så tycks dock inte vara fallet. För modellerna förändrad organisation, lokal skolutveckling och pilot-projekt finns inte några sådana entydiga samband med kommunstorlek. Satsningar under rubriken "annan modell" är till och med vanligare i mindre kommuner. Vid invånarantal över 35000 finns de knappast alls.

Det är således större chans att få delta i skolutveckling genom IT eller ledarutveckling om man befinner sig i en stor kommun, men mindre chans till kompetensutveckling kring speciell pedagogik eller liknande aktiviteter.

Sammanfattningsvis kan man hittills konstatera att:

- 3 Förändring av skolorganisationen är den vanligaste förändringsstrategin.
- 4 Näst vanligast är införandet av ny teknik/IT. Hälften av kommunerna finns här representerade. Fler bland de stora kommuner än bland de små satsar på IT, men IT utgör drygt en fjärdedel av *alla* utvecklingsåtgärder oavsett kommunstorlek.
- 5 En av fyra kommuner har satsat på kompetensutvecklingsprogram för ledare och nyckelpersoner. Stora kommuner väljer i större utsträckning än små denna modell.
- 6 Var femte kommun har också satsat på projekt kring lokal skolutveckling. Här finns inget samband med kommunstorlek.
- 7 15% har uttalade ambitioner att förändra skolan genom pilotprojekt.

3. Antalet satsningar och kopplingen dem emellan

De 72 intervjuade kommunerna angav totalt 142 satsningar som man arbetat med under de senaste tre åren. Vanligast var att man arbetat efter en eller två strategier, men 9 procent (sju kommuner) har använt fyra eller fler av strategierna (se tabell 2).

Tabell 2: *Andel och antal kommuner uppdelade på hur många satsningar som angivits.*

Antal satsningar/projekt	%	(Antal)
Ingen gemensam satsning	7	(5)
1 typ av satsning/projekt	32	(23)
2 typer av satsningar/projekt	29	(21)
3 typer av satsningar/projekt	22	(16)
4 typer av satsningar/projekt	8	(6)
5 typer av satsningar/projekt	1	(1)
	100	72

De minsta kommunerna (< 11 000 inv.) har i genomsnitt under perioden arbetat enligt 1,2 av de förändringsmodeller som skisserats. Sedan stiger antalet satsningar med storleken på kommunen så att de största (> 65 000 inv.) använt i snitt 2,8 modeller. Ju större kommun desto fler olika satsningar har man alltså i genomsnitt genomfört.

Ingen gemensam satsning

De fem kommuner (7%) som inte angett någon gemensam satsning är samtliga relativt små kommuner. Alla har invånarantal under 12 000 personer. Enbart en av dessa uttrycker en klar ideologi i den beställar/utförarorganisation man har, att varje skola självständigt ansvarar för skolutveckling och att ingen central resurs skall finnas för detta. Övriga fyra kommuner menar att man har tankar på någon form av utvecklingsåtgärder t ex IT eller arbetslag, men inte kommit igång.

En typ av utvecklingsåtgärder

Vanligast bland de 23 kommuner som bedrivit *en* typ av satsning är förändring av skolorganisationen eller IT-utveckling. Tre fjärdedelar av kommunerna i denna grupp anger någon av dessa förändringsmodeller. Endast en kommun har angett kompetensutveckling av ledare/nyckelpersoner som enda strategi. Det är tydligt att denna typ av satsning oftast är knuten till någon annan av utvecklingsstrategierna.

Två eller flera satsningar

I de kommuner som genomfört mer än en satsning är dessa mer eller mindre kopplade till varandra. Om vi tar utgångspunkt i de 47 kommuner som genomfört förändring av skolorganisationen framträder följande bild över hur satsningarna hänger ihop.

Figur 2. De 47 kommuner som förändrat skolorganisationen uppdelade på om man enbart genomfört denna satsning eller även gjort andra satsningar, samt hur dessa i så fall är kopplade till varandra.

Nio kommuner har genomfört förändring av skolorganisationen som enda strategi (B), medan 38 (C) dessutom har arbetat med någon eller några andra modeller. Av dessa framträder en tydlig koppling mellan satsningarna hos 24 (D). Vanligast är att man till organisationsförändringen kopplat ett kompetensutvecklingsprogram för ledare och vissa nyckelpersoner (F). Till organisationsförändringen kan också andra satsningar (G) vara kopplade, t ex pilotprojekt, lokal skolutveckling eller program med seminarier och handledning i arbetslagsutveckling för all personal (modell "annan").

I motsats till grupp (D) har 14 kommuner som bedrivit förändring av organisationen och genomfört andra satsningar inte samma uppenbara koppling dem emellan (E). Det kan till exempel vara frågan om att man genomfört organisationsförändring men även haft projekt kring IT eller satsat på speciell pedagogik där alla fått utbildning.

Tar vi istället utgångspunkt i strategin med satsningar på lokal skolutveckling som knappt var femte kommun (14 stycken) angivit erhålls en annan bild.

Figur 3. De 14 kommuner som drivit satsningar på lokal skolutveckling uppdelade på om man enbart genomfört denna satsning eller även gjort andra satsningar, samt hur dessa i så fall är kopplade till varandra.

Av de kommuner som bedrivit satsningar på lokal skolutveckling (A) har de allra flesta även genomfört andra satsningar (C). Det vanligast är att satsningen på lokal skolutveckling är kopplad till eller en följd av någon annan utvecklingsstrategi (D) och i samtliga fall är detta just en organisatorisk förändringen (F).

Kommuner som både bedrivit satsningar enligt lokal skolutveckling och ytterligare modell (oftast IT) utan att de är kopplade till varandra (E), har samtliga kvar den ledningsmässiga och organisatoriska uppdelningen mellan skola och barnomsorg. Man har således inte förändrat skolorganisationen, vilket var den vanligaste kopplingen till lokal skolutveckling. Flera av dessa kommuner har dock planer på att genomföra en organisatorisk förändring. Detta stärker tanken att projekt kring lokal skolutveckling ofta har en koppling till förändrad organisation. Kanske de har varit

förutseende nog att starta projekt kring lokal skolutveckling innan man sjösatt den nya organisationen.

Ungefär hälften av kommunerna har satsat på skolutveckling genom att införa ny teknik (IT). Att IT-projekten skulle vara kopplade till andra utvecklingsåtgärder tycks inte vara självklart (se nedan).

Figur 4. De 35 kommuner som drivit IT-åtgärder uppdelade på om man enbart genomfört denna åtgärd eller även gjort andra åtgärder, samt hur dessa i så fall är kopplade till varandra.

Av de 35 kommuner i undersökningen som bedrivit skolutveckling genom IT-projekt har också de flesta (27) andra åtgärder på gång (C). Av dessa är det relativt få som tycks se åtgärderna som delar i varandra. De som ändå tydligt gör det (D) har till exempel uttalade ambitioner att IT-införandet skall vara ett hjälpmedel att uppnå den utveckling av skolan som också till exempel organisationsförändringen man bedriver syftar till. Ett annat exempel är att IT-åtgärden har samma mål som programmet för kompetensutveckling av ledare och nyckelpersoner. Man uttrycker då till exempel att syftet med båda är att uppnå en lärande organisation.

De flesta (E) uppvisar inte samma tydliga koppling mellan IT och andra åtgärder. Syftet med IT-åtgärden framstår oftast som frikopplad från annat. Exempelvis kan man ha bedrivit förändring av skolorganisationen för att integrera 6-årsverksamheten i skolan, och IT-projektet för att ge alla elever samma möjlighet att lära sig IT. Syftet med IT-åtgärden uttrycks mera i form av att datorn skall vara till exempel ett hjälpmedel i undervisningen, ett nytt pedagogiskt verktyg, öka teknikkunskaper på skolan etc, vilket inte behöver ha någon direkt koppling till den förändrade skolorganisationen. I alla fall inte som de intervjuade skolcheferna presenterar det.

4. Erfarenheter kring förändring av skolorganisationen

Knappt två av tre kommuner har arbetat med att förändra skolorganisationen under den aktuella tidsperioden. Omfattningen av den förändrade organisationen varierar. I vissa kommuner har det handlat om att integrera 6-årsverksamheten i skolan, medan andra har nått längre med till exempel även lokal- och verksamhetsintegrering av skola och barnomsorg för att nå en stadielös skola. I många fall har förändringar skett på ledningsnivå och i vissa fall även ombyggnader eller andra lokalförändringar. Detta har möjliggjort en ökad decentralisering till respektive rektor/områdeschef. I vissa kommuner har det inneburit flera rektorer, i andra att antalet ledare minskat. Undersökningen studerar dock inte primärt hur den nya organisationen ser ut, utan enbart om man förändrat organisationen som ett led i att utveckla skolan.

Vad ville man uppnå?

De syften som framförs varierar. I huvudsak kan de sammanfattas under tre rubriker: Decentralisering, integrering och individualisering. När **decentralisering** är huvudsyftet pekar man på möjligheten att nå snabbare beslutsvägar och lokala möjligheter att påverka. Strävan efter lokalt inflytande, delaktighet och ansvar är framträdande.

”Utveckling och ansvar skall ligga nära verksamheten. Rektor är ansvarig för sin personal.”

De som främst framför **integrering** som syfte pekar på möjligheten att förverkliga intentionerna i läroplanen och framtida behov.

”Skapa åldersintegrerade arbetslag, lösa flexibel skolstart och kraven i nya läroplanen.”

Vidare är möjligheter till **individualiserad** undervisning ett framträdande syfte.

”Möta barnen på rätt nivå genom individualiserad undervisning och stadielös skola.”

Det finns skolchefer som uttrycker viss vilshenhet inför de förändringar som sker. På frågan om motivet för förändringen av skolorganisationen blir deras svar svävande:

”Ligger i tiden. Vi har själva frågat oss om motivet.”

”Andra har gjort det, dvs det låg i tiden. Som politiker framstår det som man är verksam om man förändrar organisationen. Tror själv att man kommit väl så långt om man jobbat mer med utvecklingsprocesser.”

”Om två år har vi nog organiserat om igen. Idag är vi närmast kaos-piloter”

Vilka erfarenheter har man gjort hittills?

Få intervjuade kunde redogöra för någon formell utvärdering av organisationsförändringen. Det är ändå möjligt för dem att ge sina bilder av hur det har gått. Många menar att förändringen gett resursbesparingar och ekonomiska vinster i form av bl a billigare administration och samordningsvinster (lokal och personal). Sedan går åsikterna isär. Negativa erfarenheter domineras av svårigheten med att smälta samman olika kulturer. Flera pekar på att det upplevts som ett uppifrån-projekt när utbildning och förankring hos personalen påbörjats först sedan arbetssättet slagits fast.

”Det upplevdes som ett uppifrån-projekt. Det blev så när kompetensutveckling sattes in först när arbetssättet slagits fast. Lärarna reagerade med motstånd.”

”Det är svårt att få ihop fungerande arbetslag, och svårt att få människor att känna samhörighet från förskola till högstadium. Det finns en hierarki som är svår att överbrygga. Skolan vill att det ska ske på deras villkor. Skolan är inte van att arbeta i grupp.”

Det finns också en tveksamhet inför om den förändrade organisationen verkligen kan förändra innehållet i verksamheten

”Det är svårt att åstadkomma en utveckling av verksamheten genom organisatorisk förändring. Det blir ej förändring på djupet. Vi underskattade svårigheterna. Resultatet är varken bättre eller sämre än förut.”

”Är osäker på om den organisatoriska förändringen utvecklar skolan i sig. Det har dock gett en administrativt lättare organisation, men varit svårt att se effekter på det pedagogiska arbetet.”

”Det verkar inte vara strukturen som avgör. I skolan söker man guldägget. När man hittat det så behöver ej mer göras. Processen dit är istället det viktiga. Det har vi glömt bort.”

Andra kommuner redovisar positiva erfarenheter. Bland dessa framkommer ofta att man lagt ner ett stort arbete på att förbereda och förankra förändringen.

”Mycket positiva erfarenheter. Förberetts med mycket studiedagar och lärar-medverkan samt studiebesök till andra kommuner.”

”Skola och barnomsorg befruktar varandra bra. Det lades mycket tid innan på att lära känna varandra. Mycket arbete lades kring former för samverkan och dialog. Samsyn är det viktiga.”

”Positivt. Vi har inte köpt någon annan kommuns modell utan utarbetat en egen. Oftast har vi hållit i utvecklingsarbetet själva och jobbat fram egna bilder - vi har tänkt själva”.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att organisationsförändringen främst tycks syfta till att åstadkomma decentralisering, integrering och individualisering av undervisningen. Några nämner ekonomiska argument som syftet, och för vissa är motiven oklara eller något som man gör därför att alla andra gör det.

Resultatet av satsningen anges ofta av skolcheferna som ekonomiska vinster, medan många har svårare att se förbättringar i den konkreta verksamheten även om vissa kan göra det. Genomgående har organisationsförändringen sammanfallit med någon form av utbildning eller studiedagar kring förändringen, men en fjärdedel av dessa kommuner har dessutom gjort mer omfattande satsningar på kompetensutveckling av ledare och nyckelpersoner. Det tycks ha stor betydelse hur dessa utbildningar gått till. De som tidigt lagt ner arbete på att förbereda och involvera de anställda har haft lättare att genomföra förändringen. De som satt in utbildningen först när alla beslut var klara eller den nya organisationen trätt i kraft har däremot oftast haft svårare att se positiva tecken i den konkreta verksamheten.

Det finns också en tveksamhet inför om organisationsförändringar verkligen kan förändra innehållet i verksamheten, och många saknar diskussioner om *hur* förändringen skall genomföras på ett bra sätt.

5. Erfarenheter kring kompetensutveckling av ledare och nyckel- personer

I var fjärde kommun har någon form av mer omfattande kompetensutvecklingsprogram genomförts där skolledare samt i vissa fall nyckelpersoner från respektive skola deltagit. Tanken har varit att dessa personer sedan skall driva utvecklingen på sina respektive skolor.

Vad ville man uppnå?

Motiven för en sådan satsning är ofta att skapa bra ledare och därmed uppnå de nya målen för verksamheten. Det rör sig då oftast om utbildning för enbart chefer/ledare:

”Skapa självständiga ledare och tillgodose rekryteringsbehov av ledare”

”Fortbildning av ledare är bästa sättet att styra en kunskapsorganisation.”

Vidare pekar andra skolchefer på att syftet är att få igång utvecklingsprocesser lokalt. I dessa fall är ofta även andra nyckelpersoner än ledare med i satsningen:

”Skapa delaktighet i förändringsarbetet. Lärarrepresentanter är alltid med.”

”Ge handplockade personer utbildning för att de skall kunna driva utvecklingen lokalt.”

Vilka erfarenheter har man gjort hittills?

Det är främst positiva erfarenheter som lyfts fram. Beroende på syftet anges t ex *”Lätt att få sökande till skolledartjänster”*, *”Är ett viktigt forum för rektorerna”*, *”Stark respons, uppskattat”* osv. Några har dock självkritik att komma med: *”Alla var inte med på tåget. Bättre förankring hade behövts”*.

Sammanfattningsvis anger skolcheferna syftet kompetensutvecklingen av ledare och nyckelpersoner som endera att säkerställa bra ledare som kan uppnå skolans mål, eller som ett sätt att få igång utvecklingsprocesser lokalt. En bakomliggande tanke är att skolledares agerande är avgörande för skolans utveckling.

Det är ovanligt att denna typ av ledarutveckling genomförts som enda utvecklingsmodell i kommunerna. Oftast är den knuten till någon annan satsning, främst till att man även genomfört förändring av skolorganisationen.

Nästan uteslutande lyfts positiva erfarenheter fram. Dock handlar dessa främst om att själva utbildningen varit uppskattad eller ett viktigt forum. Ytterst lite sägs om hur kompetensutvecklingen faktiskt påverkat deltagarnas agerande eller om den lett till konkreta förändringar i verksamheten. Frågan om den individriktade kompetensutvecklingen också leder till organisatorisk utveckling har inte problematiserats särskilt mycket.

6. Erfarenheter av satsningar på ny teknik/IT

Tyngdpunkten ligger på att utveckla skolans verksamhet genom breda satsningar på ny informationsteknik. Knappt hälften av kommunerna hade gjort sådana satsningar under perioden. Omfattningen varierar stort. Vissa kommuner har fått mycket externa medel, medan andra fått prioritera bland befintliga resurser.

Vad ville man uppnå?

Syftet varierar. För vissa kommuner är tanken att satsningar på den nya IT-tekniken kommer att fungera som en katalysator för andra förändringar i skolans verksamhet och organisation (i enlighet med de riktlinjer som finns i Lpo 94). Syftet anges då som:

”Förändra arbetsformer och utveckla undervisningsmodeller.”

”Förändra arbetssättet genom IT. Verksamhetsutveckling genom IT.”

Andra kommuner har syftet att bli bra på IT, utan att man gör någon koppling till förändrade arbetssätt.

”Hänga med i utvecklingen. Datorn är en grundläggande färdighet i linje med att kunna räkna.”

”Skolutveckling ej det primära, utan betydelsen av att kunna IT i näringslivet.”

Vissa glesbygdskommuner pekar på hur IT kan vara ett redskap för dem. Motiven för IT-satsningen är att underlätta skolundervisningen i en glesbygd, men även att vara ett medel för företagen i regionen.

”Syftet är att kommunicera mellan skolorna i en glesbygdskommun.”

”Ge effekter så att näringslivet kan ta del i de nätverk etc som byggs upp.”

Vilka erfarenheter har man gjort hittills?

Erfarenheterna varierar. Vissa kommuner är mycket nöjda och menar att IT fått ett mycket positivt mottagande. Andra pekar på att datorerna används mest till ordbehandling och blivit ”dyra skrivmaskiner”. Allmänt pågår utvärderingar på många ställen som ännu inte är klara, men överlag tycks IT betraktas som något som självklart kommit för att stanna.

Sammanfattningsvis beskrivs syftet med att satsa på den nya tekniken som antingen att IT är ett medel att förändra hela skolans verksamhet och organisation, eller att IT är ett viktigt kunskapsområde i sig som skolan måste utveckla. Få funderingar finns kring betydelsen av själva sättet att föra in den nya tekniken i skolans undervisning. Man konstaterar att det i vissa skolor går bra men att det på andra ställen fungerar mindre smärtfritt. Vad detta beror på analyseras inte närmare.

En annan aspekt som flera kommuner tar upp är att utvecklingen på IT området är mycket beroende av eldsjälar som driver på. Detta har bidragit till en känslig organisation då IT-kunniga lärare blir attraktiva på arbetsmarknaden utanför skolan och i andra kommuner.

7. Erfarenheter kring pilotprojekt

Tyngdpunkten ligger på att utveckla alla skolors verksamhet genom att kommunen initierar eller stödjer pilotprojekt i någon/några skolor som kan gå före och visa vägen. Goda exempel kan sedan spridas till kommunens övriga skolenheter.

Vad ville man uppnå?

Pilotprojekten är av två slag. Hälften av de kommuner som säger sig jobba med pilotprojekt pekar på att någon eller några skolor är med i ett större nätverk eller projekt, där erfarenheterna ska spridas till alla kommunens skolor. Det kan t ex vara internationella projekt för att hitta bra former för föräldrainflytande eller undervisning av barn med läs- och skrivsvårigheter. Ett antal kommuner inom denna kategori menar att man generellt tror på strategin att alltid börja med ett pilot-försök, oberoende av vad det gäller.

”Införandet av arbetslag har skett i en skola som en försöksverksamhet där erfarenheter skall spridas till övriga skolor. Drivits som ett projekt med bl a handledning utifrån. Fått stöd av Arbetslivsfonden.”

”Oavsett vilket område det gäller (t ex IT och kvalitetsarbete) är strategin att jobba med pilotprojekt och sedan skapa spridning. Har fått mycket stöd för arbetssättet och oerhört stark förankring.”

Vilka erfarenheter har man gjort hittills?

Några (dock få) av kommunerna menar sig ha funnit ett bra arbetssätt i pilotförsök. Man har inte upplevt att spridningen till övriga skolenheter varit problematisk. Andra kommuner har känt av den allmänna svårigheten ”att bli profet i sitt eget land”.

”Nämnden ser det som en pilotverksamhet, övriga skolor ser det som en konkurrens.”

Även vissa kommuner som inte tillämpar pilot-modellen har pekat på att man övergivit den pga spridningssvårigheter:

”Vår erfarenhet är att pilot-försök ofta ger isolering mellan skolorna och svårigheter att sprida arbetssätt.”

Sammanfattningsvis visar erfarenheten från vissa kommuner att idéer och bra lösningar som tagits fram i pilotprojekt visat sig vara svåra att sprida till andra skolor. Det är en erfarenhet som även finns från andra branscher. Ändå betraktas modellen med pilot-försök som en mycket lyckad strategi bland ett antal andra kommuner. Dessa är dock huvudsakligen relativt små. Att sprida goda resultat, och bli ”profet i sitt eget land”, tycks vara svårare ju större kommunen är. Modellen med pilotprojekt är också den enda modell som flera kommuner uttryckligen övergivit pga egna erfarenheter av svårigheten att sprida goda resultat.

8. Erfarenheter kring lokal skolutveckling

Knappt var femte av kommunerna menar att man arbetar med att utveckla skolans verksamhet genom att de enskilda skolenheterna ges centralt stöd att själva utveckla sin verksamhet efter lokala förutsättningar.

Vad ville man uppnå?

Syftet med en sådan strategi anges främst vara att stimulera och ta tillvara lokala initiativ för att få till stånd lokala utvecklingsprocesser. Grunden är ofta att detta blir konsekvensen av decentraliseringen av ansvar och beslut. Flera intervjuade pekar på att arbetssättet är mycket ovant inom skolan.

”Rektorerna förfogar över utvecklingspengarna och skall få igång lokala processer för att nå målen. Lärare, föräldrar och elever har diskuterat arbetet under ett halvår. Min erfarenhet är att detta är ett fullständigt ovant arbetssätt inom skolan. Två processer driver utvecklingen: Arbetsstillfredsställelse genom att arbetet blir synligt för var och en, och ångest genom den individuella lönesättningen.”

”Syftet var att få igång projekt utifrån lokala idéer. Projektet blev helt annorlunda än vad som normalt sker i kommunal verksamhet. Man beslutade inte uppifrån vad som skall göras, utan utgick från vad personalen själv såg som viktigt. Målet var minskad sjukfrånvaro och ökat engagemang. Tanken var att om inte arbetstrivsel finns, spelar alla insatser ingen roll.”

Vilka erfarenheter har man gjort hittills?

Det finns en stor övertygelse bland de flesta av skolcheferna i denna grupp om att lokalt utvecklingsarbete är den rätta vägen. Samtidigt finns en återkommande fråga om hur man kan hålla förändringstakten levande.

”Jag har stärkts i min uppfattning att delaktigheten är rätt väg, trots en allmän besvikelse på att projektet inte lett vidare. Man har inte lyckats hålla uppe förändringstakten. Resursneddragningar har gjort att lyftet kommit av sig.”

”Syftet är att ta tillvara lokala initiativ. Men det är en svår modell. Den är mycket beroende av eldsjälar och skapar därmed en skör organisation. Dessa personer blir attraktiva på arbetsmarknaden.”

Det finns också vissa som höjer ett varnande finger för decentraliseringen av utvecklingsresurser. Deras farhågor (eller erfarenheter?) handlar om att modellen snarare kan innebära att den centrala skolförvaltningen har abdikerat och lagt allt ansvar på rektorerna utan någon central samordning och stödfunktion. I en pressad ekonomisk situation kan det då vara frestande för rektorerna att fylla hålen i budgeten med de pengar som avsatts för utveckling.

”Jag menar att lokal skolutveckling har fördelar i och med att utvecklingsinsatser blir behovsstyrda och ej centralt styrda. Fördelen är möjligheten att påverka och att det finns en synlig chef att diskutera med.”

Nackdelen är att i besparingstider säger vissa rektorer att de inte har råd utan använder pengarna till tjänster.”

”En decentraliserad organisation kan uppfattas som att man har en strategi för lokal skolutveckling och gett förutsättningar för detta genom att fördela utvecklingspengarna lokalt. Dock sker lätt en nagging av medlen för att täcka hål i budgeten. Pengar till läromedel och utveckling är vad rektor kan spara in på.

Bland de kommuner som menar att man valt modellen med lokal skolutveckling är det ibland svårt att ur intervjun få grepp på om modellen inbegriper ett program där skolenheter ges stöd och hjälp att utveckla skolan efter lokala förutsättningar så att den centrala förvaltningen verkligen stödjer dessa satsningar, eller om det enbart rör sig om en decentralisering av resurser och ansvar för utvecklingen. En skolchef uttrycker det så här:

”Förutsättningarna och formerna är satta med t ex lokala utvecklingsgrupper. Men hur det fungerar vet man ej, väldigt osäker om hur man i realiteten jobbar.”

Sammanfattningsvis finns en stark betoning på att stimulera och ta tillvara lokala initiativ som motiv för denna strategi. Många skolchefer menar att detta är någonting nytt för deras del och att arbetssättet är mycket ovanligt i skolan. Det är också beroende av utvecklingsinriktade personer som eldsjälar, vilka lätt blir attraktiva på övrig arbetsmarknad och riskerar att förloras.

Bland de skolchefer som angett att man jobbar enligt denna modell finns många som har mycket utvecklade och genomtänkta teorier över hur förändringsarbete kan bedrivas. De arbetar också aktivt för att centralt stödja denna utveckling. Samtidigt tycks lika många ge uttryck för att man med lokal skolutveckling menar att resurser och ansvar för skolutveckling delegeras till de enskilda skolledarna, utan att man centralt i kommunen aktivt stödjer denna utveckling med annat än utvärdering av måluppfyllelse. Det tycks som om denna modell för skolutveckling kan se mycket olika ut. Detta kan kanske förklara att så stor andel som knappt var femte kommun anser att de satsar på lokal skolutveckling som strategi för att utveckla kommunens skolor, *samtidigt* som många skolchefer anser att detta är en mycket ovanlig modell i skolans värld.

En annan svårighet med lokal skolutveckling är det som flera intervjupersoner pekat på, nämligen att pengar som avsatts till utveckling lätt kan hamna i andra budgethål. Att man som skolchef anger att kommunen satsar på lokal skolutveckling säger därför lite om vad som sker i praktiken. En intressant fråga är därför om decentraliseringen av resurser och utvecklingsansvar till de enskilda rektorerna verkligen leder till lokala utvecklingsinsatser.

9. Erfarenheter kring andra modeller

Förutom de modeller för skolutveckling som skisserats ovan har var fjärde kommun angett att de använt sig andra modeller. Huvudsakligen rör det sig om ämnesinriktad

eller pedagogisk kompetensutveckling av all personal, eller vissa grupper. Det kan till exempel vara fortbildning i Montessori-pedagogik eller specialpedagogisk metodik. Andra exempel är att kommunen gett "ett-ämneslärare" möjlighet att komplettera för behörighet att undervisa i flera ämnen. Andra enskilda exempel är satsningar på kvalitetsutveckling, arbetslagsutbildning etc för all personal. Allmänt är satsningarna så olika att det som förenar dem är att satsningen är mer omfattande än traditionell fortbildning och involverar större delen av personalen. Dock är de flesta inriktade på att utveckla de enskilda deltagarnas arbete med eleverna, och enbart ett fåtal siktar på att nå en organisatorisk utveckling av skolan. Erfarenheterna är mycket beroende av syftet, och kan inte summeras för hela gruppen.

Diskussion

Den här undersökning visar att en mängd olika satsningar pågår i kommunerna för att utveckla skolan. Vanliga satsningar är att förändra skolorganisationen, genomföra kompetensutvecklingsprogram för ledare och nyckelpersoner, samt satsningar på IT. Även ambitioner att utveckla skolan genom pilotförsök och modeller för lokal skolutveckling är vanliga. De flesta kommunerna i undersökningen har använt sig av en eller flera av dessa modeller. Endast ett fåtal kommuner har inte genomfört någon centralt initierad eller ledd utvecklingsåtgärd på skolan. Olika satsningar i en och samma kommun framstår som mer eller mindre kopplade till varandra. Ledarutveckling och program för lokal skolutveckling var ofta kopplade till förändringar av skolorganisation, medan IT-projekt mer sällan hade uppenbara kopplingar till andra utvecklingsåtgärder.

Den vanligast satsningen för att utveckla skolan var förändrad organisation. Kommunalisering av skolan och kommunallagen från 1992 som avskaffade den tidigare regleringen av kommunernas organisationsstruktur samt den nya läroplanen, har alla bidragit till en våg av organisationsexperiment. Bidragande har även varit att skolan fått ansvar för förskoleklasserna, dvs 6-åringars rätt till förskola under ett år.

Hälften av kommunerna anger att man bedrivit IT-projekt. Omfattningen av projekten varierar beroende på hur mycket externa medel man lyckats få. Vissa kommuner menar att datorinförandet i skolan skall bli en språngbräda för att utveckla hela skolans verksamhet, medan andra nöjer sig med att se IT-satsningen som en förstärkning av ett för eleverna viktigt kunskapsområde.

Att så många som var fjärde kommun genomfört satsningar i form av kompetensutveckling av ledare och nyckelpersoner är också imponerande. Speciellt när de former av ledarutveckling som organiseras utanför kommunerna, t ex den statliga rektorsutbildningen, inte räknats med i materialet. Det betonar den ökade betydelse som ledarskapet tillmätts i skolan.

Undersökningen pekar även på att kommunens storlek har betydelse för hur många och vilka satsningar som görs från centralt håll för att utveckla kommunens skolor. Såväl ledarutveckling som IT-satsningar är vanligare ju större kommunen är. Detta kan hänga samman med att större kommuner oftare har någon form av central utvecklings-resurs knuten till skolan. Generellt gör stora kommuner fler centrala utvecklingsåtgärder än små.

Inledningsvis pekade jag på att centrala reformer tidigare varit det dominerande tillvägagångssättet att förändra skolan, och att det nu fanns nya förutsättningar att skapa en skola formad efter lokal betingelser. De modeller för skolutveckling som redovisats i denna undersökning utgör alla strategier som har sin utgångspunkt i detta. Utvecklingen från centrala reformer till decentraliserad skolutveckling innebär samtidigt att fokus flyttas från att leva upp till centrala direktiv till en ökad betoning på hur förändringsarbetet går till. Det är just detta som många skolchefer lyfter fram som en svårighet. Frågan om *hur* en organisationsförändring, en satsning på IT, en satsning på lokal skolutveckling eller liknande genomförs, behöver diskuteras och problematiseras betydligt mer ingående än vad som hittills skett. Det finns ett tydligt

behov av detta i de kommentarer som skolcheferna gett i undersökningen. Jag vill därför lyfta fram några områden som belyser behovet av ökad fokusering på själva förändrings-processen.

Omfattande organisatoriska förändringar

Hela 65 procent av kommunerna angav att man under den studerade 3-årsperioden (läsåret 94/95 t o m 96/97) arbetat med att utveckla skolans verksamhet genom att förändra dess organisation. Att denna utvecklingsmodell dessutom utgjorde en tredje-del av alla mer omfattande utvecklingsåtgärder på skolan visar på vilket omfattande organisatoriskt förändringsarbete som pågår. Ändå tycks detta vara en låg siffra. Svenska Kommunförbundet anger i ett pressmeddelande (960327) att nästan alla kommuner har organiserat om skolan och att det i 90 procent av kommunerna inte längre finns någon renodlad skolstyrelse. Det är därför troligt att vissa av de kommuner som inte angivit förändring av skolorganisationen redan påbörjat eller genomfört denna innan läsåret 94/95. Denna undersökning studerar inte närmare vad dessa organisatoriska förändringar består i, bara om skolansvariga i kommunerna lyfter fram detta som en utvecklingsåtgärder man genomfört. Resultaten pekar dock på att det vore intressant att närmare studera innehållet i de organisatoriska förändringarna.

En bärande tanke i såväl den ändrade kommunallagen som i den nya läroplanen är att en ökad frihet skall leda till bättre anpassning till lokala behov och initiativ. Grundmotivet hos de kommuner som genomför organisationsförändringar är också att skapa en decentraliserad organisation som i sitt förändringsarbete utgår från lokala förutsättningar. Ansvar för en allt större del av besluten och resurserna kring skolutveckling läggs ut på den enskilda skolan. I intervjuerna framkommer dock ofta funderingar och tankar kring om en förändrad organisation verkligen leder till ändrat arbetsätt.

Går det att organisera fram nya arbetsätt?

Vanliga syften med den förändrade skolorganisationen är att nå en ökad decentralisering, integrering och individualisering av undervisningen. Allmänt är erfarenheten att organisationsförändringen lett till billigare administration och samordningsvinster, men vissa skolchefer är tveksamma till om den förändrade organisationen verkligen har förändrat innehållet i verksamheten. Man pekar på att det inte är strukturen som avgör, och att den organisatoriska förändringen inte leder till förändringar på djupet. Andra skolchefer har mer positiva erfarenheter.

Vilken erfarenhet man har tycks inte bero på om man också bedrivit andra åtgärder, t ex ledarutveckling, i samband med organisationsförändringen. Snarare verkar själva uppläggnings- och förändringsarbetet ha betydelse. De kommuner som noga förberett och förankrat förändringen hos personalen är mest nöjda med utfallet. De har lagt ned ett omfattande arbete på att involvera de berörda i att utforma arbetet enligt de nya intentionerna, och gjort detta innan den aktuella förändringen trädde i kraft. Själva sättet att bedriva förändringsarbetet framhålls av dessa skolchefer som det viktiga för resultatet. Andra har upptäckt svårigheten med att t ex smälta samman

olika kulturer, men inte närmare analyserat om förändringsprocessen haft betydelse för detta.

Generella modeller för att uppnå lokala lösningar

Varför satsar då så många kommuner på att förändra skolans organisation? En del av förklaringen ligger i de ändrade förutsättningarna som jag tidigare pekat på. Men varför väljer man just den utformning man väljer? Fernler (1994) menar, när hon diskuterar konsekvenser av avreglering i kommuner och landsting, att det finns en stark tendens att följa någon sorts modetrender som motsvarar omgivningens föreställningar eller "för-givet-taganden" om hur verksamheten skall se ut. Vissa intervjuvar stödjer ett sådant antagande. Ett antal skolchefer menar att motivet till att man gör den förändring man gör är att det ligger i tiden, är något andra gör etc. I dessa fall har inte förändringen byggts på lokala förutsättningar, och förändringsarbetet har inte varit i fokus. Vi kan konstatera att sättet att genomföra förändringen varierar starkt mellan kommunerna.

Utfallet hänförs sällan till sättet att genomföra förändringen

Kompetensutveckling av ledare/nyckelpersoner var en vanlig strategi i kommunernas försök att förändra skolan. Ledarutvecklingen hade ofta samma mål som vid förändringar av skolorganisationen, dvs ge förutsättningar för decentralisering och lokal skolutveckling. Mycket lite reflektioner finns dock kring om kompetensutvecklingen verkligen lett till konkreta förändringar i deltagarnas agerande i verksamheten. I en separat studie följdes mer noggrant ett omfattande projekt för kompetensutveckling av ledare och nyckelpersoner i en kommun. Resultatet var att sättet man arbetade och tänkte kring förändringar skilde sig från vad som är vanligt inom andra sektorer och branscher. Fokuseringen på individutveckling snarare än organisatorisk utveckling var mer påtaglig än vad man skulle kunna förvänta sig (Löwstedt m fl., 1996). Huruvida detta gäller för andra liknande satsningar kan vi inte uttala oss om, men frågan om och hur individriktad kompetensutveckling leder till organisatorisk utveckling problematiseras sällan av skolcheferna. När det gäller IT-satsningar finns ännu mindre av modeller över förändringsprocessen. Man konstaterar om det gått bra eller dåligt, men hänför sällan resultatet till hur själva implementeringen av datortekniken gått till.

Lokal utveckling med eller utan central styrning

Att ge förutsättningar för lokal skolutveckling anses allmänt som viktigt. Vissa kommuner förändrar skolorganisationen med det syftet, andra har särskilda satsningar eller projekt där de enskilda skolenheterna lokalt skall utveckla sin verksamhet. Vissa gör både och. En avgörande skillnad är om man med lokal skolutveckling menar att resurser och ansvar för skolutveckling delegeras till de enskilda skolledarna utan att man centralt i kommunen aktivt stödjer denna utveckling med annat än utvärdering av måluppfyllelse, eller om man aktivt stödjer de lokala strävandena.

Modellen med övergripande satsningar på lokal skolutveckling kan tydligen se mycket olika ut. Detta kan också vara förklaringen till att en så stor andel som knappt var femte kommun anser att de gör speciella satsningar på lokal skolutveckling,

samtidigt som många skolchefer anser att detta är en mycket ovanlig modell i skolans värld. Det ovanliga skulle i så fall bestå i att man faktiskt skapat en delaktighet i skolutvecklings-frågor för all personal. Det vanliga skulle mer vara frågan om att man centralt i kommunens skolförvaltning eller motsvarande "abdikerat" när det gäller skolutveckling och fört över hela ansvaret till den lokala rektorn.

En annan svårighet med lokal skolutveckling är att det kan vara mer av en språklig retorik än reell förändring. Flera av de intervjuade pekar på att pengar som avsatts till skolutveckling lätt kan hamna i andra budgethål. Att man som skolchef anger att kommunen satsar på lokal skolutveckling säger därför lite om vad som sker i praktiken. En intressant fråga är därför om decentraliseringen av resurser och utvecklings-ansvar till de enskilda rektorerna verkligen leder till lokala utvecklings-satsningar.

Avgörande blir om decentraliseringen enbart innebär att beslutsrätten förs från en högre till en lägre organisatorisk nivå utan att grundläggande förhållnings- och arbetssätt förändras, eller om decentraliseringen möjliggör mer av lokal diskussion och reflektion som utgångspunkt för ett förändringsarbete.

Avslutande reflektion

Jag har pekat på behovet av en ökad fokusering på frågor om hur organiserings-processer och förändringsarbete påverkar skolans utveckling. I såväl forskning som i den allmänna skoldebatten har modeller för arbetssätten i skolan och verksamhets-formerna oftast stått i centrum. Frågan om *hur* själva förändringsprocessen går till har inte alls varit i fokus på samma sätt. Ändå är det en gammal sanning bland organisa-tionsforskare att förändringsarbetets genomförande har avgörande betydelse för resultatet. Erfarenheter från andra branscher visar att sättet att driva förändringsarbete är lika viktigt som teorier och teser om hur den färdiga organisationen skall se ut (Björk, m fl. 1990). Själva sättet att genomföra förändringen kan således antas av-speglas i det slutliga resultatet. Stjernberg (1993) menar att det därför finns anledning att anta att förändringar i effektivitet kan knytas till själva förändrings-processen, snarare än till den organisationsform som blir slutresultatet. Även Schein (1988) menar att nyckeln till om en organisation är effektiv eller ej beror av hur saker och ting går till, snarare är strukturella faktorer som t ex antal underställda per chef. Nog borde detta även vara giltigt för skolan.

Löwstedt (1998) menar att skolan idag kanske är mer beroende av svar på frågan hur, än frågan om till vad skolan skall utvecklas. Just dessa frågor om hur man initierar, genomför och håller liv i ett förändringsarbete återkommer skolcheferna till oberoende av vilken modell man valt för att utveckla skolan. Just processerna som skall utveckla skolan från det man har idag till det man vill ha i framtiden ställer sig många skolchefer frågande inför.

Varför har då inte förändringsprocesserna diskuterats mer? Ett svar skulle kunna vara att skolan under lång tid inte betraktats som en egentlig organisation av dess medlem-mar, utan mer byggt på att varje lärare individuellt planerat och genomfört undervis-ning enligt styrdokument (Läroplanen) utanför den egna skolenheten. I många avseenden är skolan naturligtvis en organisation, vare sig man med skola avser t ex skolbyggnaden eller rektorsområdet. Administrativt och socialt bildar den

en enhet, och det finns en formell organisationsstruktur. Men det är en organisation av enheter och personer som i mycket liten utsträckning varit beroende av varandra och där huvuduppgiften undervisning bedrivits relativt isolerat (Dahlin, 1994). Varje lärare har haft ansvar för att undervisningen genomförs enligt aktuella reformer. Det har inte varit de enskilda arbetslagen/arbetsgrupperna som gemensamt ansvarat för detta. Behovet av att diskutera förändringsprocesser har därmed inte varit lika uppenbart.

I de kommuner som mer fokuserat själva förändringsprocessen och involverat de anställda i arbetet med skolans utveckling har arbetssättet betraktats som mycket ovanligt. Ansvaret för skolutveckling har inte lagts på skolförvaltning eller den enskilda rektorn, utan gjorts till en gemensam uppgift för skolans medlemmar att lösa tillsammans. Det är kanske först när de olika arbetslagen eller motsvarande uppfattar att de har en gemensam uppgift att lösa som man kan börja tala om organisatoriska förändringsprocesser.

Nu när arbetet i skolorna alltmer organiseras i arbetslag (eller liknande) som börjar betrakta sig själva, och betraktas av andra, som en organisatorisk enhet med gemensamma uppgifter att lösa, har grunden lagts för lokal skolutveckling. Därmed blir frågan om utformning av förändringsprocessen riktigt relevant. Först nu finns därför en mottalighet och ett stort behov av forskning och diskussion kring förändringsprocesser och förändringsmodeller vid utvecklingsarbete i skolan. Det räcker inte längre att veta vart man vill komma. Nu behöver man veta hur man skall komma dit.

Referenser

- Björk, L., Docherty, P., Forslin, J. & Stjernberg, T. (1990) *Att behärska föränderligheten*. Stockholm: Arbetsmiljöfonden.
- Bolander, L. (1995) *IT i skolan*. TELDOK rapport 100.
- Dahlin, P. (1994) *Skolutveckling. Teori*. Stockholm: Liber utbildning.
- Ekholm, M. & Kull, M. (1996) School climate and long term changes. *EERA Bulletin*, no 2, July.
- Fernler, K. (1994) Generella modeller och lokala lösningar, i Jacobsson, B. (red) *Organisationsexperiment i kommuner och landsting*. Nerenius & Santérus förlag.
- Löwstedt, J. Åkerlund, U. & Karlsson, P. (1996) *Lärande i en lärande organisation - utvärdering av ett utvecklingsprojekt*. IMIT-rapport 1996:82.
- Löwstedt, J. (1998) Håller skolan på att bli en organisation som alla andra? I Lindkvist, L., Löwstedt, J. & Torper, U (red). *En friare skola*. Lund: Studentlitteratur (under publicering).
- Madsén, T. (red) (1994) *Lärares lärande*. Lund: Studentlitteratur.
- Schein, E. H. (1988) *Process Consultation; Its Role in Organizational Development*. Vol 1, Reading, MA: Addison Wesley OD series.
- Svenska Kommunförbundet (1996). *En satsning till två tusen*.
- Stjernberg, T. (1993) *Organisationsideal*. Stockholm: Norstedts juridik.

Wallin, E. (1991): The comprehensive School - the Swedish Case. *European Journal of Education*, Vol 26, No 2, pp 143 - 154.

Hur arbetar kommunen för att förändra skolan?

Typfall av övergripande satsningar för att utveckla kommunens alla grundskolor.

1. Utveckling genom kontinuerlig fortbildning

Tyngdpunkten ligger på att utveckla skolans verksamhet genom rektorsutbildning, lärarfortbildning och datautbildning inom ramen för de årliga fortbildningsinsatserna. Kommunen har därför inte drivit något separat skolutvecklingsprojekt under perioden, utan fortsatt att stödja skolorna i deras kontinuerliga strävan att utveckla verksamheten. I samband med övergången till Lpo 94 arbetade man lokalt med att utveckla nya skolplaner och nya arbetsformer.

2. Utveckling genom förändring av skolorganisationen

Tyngdpunkten ligger på att utveckla skolans verksamhet genom att förändra skolans organisationen. Stadieindelning kan ha förändrats och förskola, skola och skolbarnsomsorg är nu organiserat på ett delvis (helt) nytt sätt. Detta kan bland annat ha medfört en förändrad ledningsorganisation där vissa tjänster har försvunnit och andra tillkommit. Andra effekter kan vara att inga skolledare än rektor och bitr. rektor förekommer, dvs ingen har nedsatt usk för ledningsuppgifter. Administration och ekonomifunktion kan till delar ha decentraliserats från skolförvaltningen (eller motsv) till administrativa centra som är gemensamma för flera skolor (alt. på varje skola).

3. Utveckling genom kompetensutveckling av nyckelpersoner

Tyngdpunkten ligger på att utveckla skolans verksamhet genom att utveckla kompetensen hos skolledning och nyckelpersoner. Kommunen kan exempelvis ha genomfört ett omfattande satsning där skolledare samt nyckelpersoner från respektive skola har deltagit i ett personalutvecklingsprogram som innehållit seminarier och mer tillämpade former för personalutveckling. Tanken är sedan att dessa personer skall driva utvecklingen på sina skolor.

4. Utveckling genom satsningar på ny teknik (IT-satsningar)

Tyngdpunkten ligger på att utveckla skolans verksamhet genom breda satsningar på ny informationsteknik. Tanken är att satsningar på att sprida och tillämpa den nya IT-tekniken kommer att fungera som en katalysator för andra förändringar i skolans verksamhet och organisation (i linje med de riktlinjer som finns i Lpo 94).

5. Utveckling genom pilotprojekt.

Tyngdpunkten ligger på att utveckla alla skolors verksamhet genom att initiera och stödja pilotprojekt i någon/några skolor som visar nytänkande. Tanken är att utveckling bäst kommer till stånd genom försöksverksamhet, dvs någon skola går före och visar vägen. Goda exempel kan sedan spridas till kommunens övriga (skol)enheter.

6. Utveckling genom lokal skolutveckling

Tyngdpunkten ligger på att utveckla skolans verksamhet genom att de lokala skolenheterna ges möjlighet att själva utveckla sin verksamhet. En bred medverkan från berörda lärare är viktig.

Kommunens satsning inbegriper ett program där skolenheter ges stöd och hjälp att utveckla skolan efter lokala förutsättningar och betingelser.

7. Utveckling genom annan modell
