



# LUND UNIVERSITY

## Framtidens ledningssystem för skola och förskola

Larsson, Rolf; Olsson, Sten-Bertil G

2012

*Document Version:*  
Förlagets slutgiltiga version

[Link to publication](#)

*Citation for published version (APA):*  
Larsson, R., & Olsson, S.-B. G. (2012). *Framtidens ledningssystem för skola och förskola*. (KEFU skriftserie; Nr 2012:1). KEFU.

*Total number of authors:*  
2

### General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:  
Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117  
221 00 Lund  
+46 46-222 00 00

ROLF G LARSSON OCH STEN-BERTIL OLSSON

## Framtidens ledningssystem för skola och förskola

- från mål- och resultatstyrning till  
systematisk utveckling och lärande

SKRIFTSERIE 2012:1



INSTITUTET FÖR EKONOMISK FORSKNING  
VID LUNDS UNIVERSITET

## **FÖRORD**

Arbetet med att utveckla kunskap kan ta sig olika former. I linje med KEFUs verksamhetsidé kan den t.ex. ske i nära samarbete med praktiker. I denna rapport ges ett exempel på hur en sådan kunskapsutveckling kan se ut. Vi får både följa processen med att utveckla ett nytt Ledningssystem för skola och förskola, och ta del av resultatet. I rapportens resultatdel diskuteras bland annat behovet av att stärka professionen och professionens inflytande över styrningen. Ledningssystem 2015 ses som ett stöd för professionen och är tänkt att underlätta för lärarkår och andra berörda att vara den pådrivande utvecklingskraften.

Utveckling av skolverksamhetens organisation och styrning är ett av KEFUs prioriterade FoU-områden. Förhoppningen är att de idéer som presenteras i denna rapport kan vara ett bidrag och inspiration i detta angelägna arbete. Som brukligt står författarna för de värderingar och slutsatser som återfinns i rapporten

Lund i september  
Ulf Ramberg  
KEFU

## Innehåll

Förord .....	2
Sammanfattning .....	5
Kapitel 1 Rapportens bakgrund, syfte och struktur .....	7
1.1 Bakgrunden till projektet .....	7
1.2 Syfte .....	9
1.3 Metodutveckling .....	9
1.4 Struktur på rapporten .....	10
Kapitel 2 Skolreformer och problem med nuvarande ledningssystem. .11	
2.1 Skolreformer sedan 1980-talet till idag .....	11
2.2 Problem med nuvarande ledningssystem och dess användning	14
Kapitel 3 Utvecklingslaboratoriet (U-lab), studiens metod .....	19
3.1 U-lab är en kombination av flera olika metoder .....	19
3.2 Aktionsforskning .....	19
3.3 Prototyping .....	21
3.4 Utvecklingslaboratorium.....	23
3.5 Deltagande skolor, kommuner och forskare .....	24
Kapitel 4 Prototypen till Ledningssystem 2015 .....	26
4.1 Ett ledningssystem i tre nivåer .....	26
4.2 Den översta nivån - Strategiskt styrsystem (BI).....	27
4.3 Den mellersta nivån - Verksamhetssystem .....	28
4.4 Ledningssystemets tredje nivå - Systematisk ledningsprocess....	29
4.5 Prototypen till Ledningssystem 2015 och problemlösning .....	31
Kapitel 5 Systematisk utveckling bortom mål- och resultatstyrning med Ledningssystem 2015 .....	33
5.1 Från regelstyrning till kulturstyrning .....	33
5.2 Problem och möjligheter med den gamla regelstyrningen.....	33
5.4 På väg mot systematisk utveckling med kulturstyrning .....	36
Bilaga 1 .....	39
Rapport från projektmöten i U-laboratoriet .....	39
Utvecklingslaboratorium nummer ett (U-lab 1).....	39
U-lab 2.....	40

U-lab 3.....	42
U-lab 4.....	43
U-lab 5.....	45
U-lab 6.....	48
U-lab 7.....	50
U-lab 8.....	50
U-lab 9.....	53
U-lab 10 .....	54
Källor .....	55

## SAMMANFATTNING

Syftet med föreliggande studie är att ta fram en prototyp till en ny generation ledningssystem för skola och förskola. Det nya ledningssystemet ska möjliggöra ett systematiskt utvecklingsarbete, vilket krävs i den nya skollagen. Bakgrunden till projektet är de dramatiska förändringar som skolan och förskolan gått igenom under de senaste decennierna. Under samma period har skolans och förskolans ledningssystem inte alls utvecklats i samma takt, de har därmed blivit mer och mer föråldrade. Detta gap har inneburit att rektorer och personal saknar relevant information för skolans och förskolans ledning.

I forskningsprojektet har en ny metod, ett utvecklingslaboratorium, använts för framtagningen av prototypen. I utvecklingslaboratoriet (U-lab) har forskare arbetat tillsammans med ett antal skånska kommuner under två år. Resultatet visar att gruppen lyckats ta fram en prototyp till framtidens ledningssystem, i projektet kallat Ledningssystem 2015. Det nya ledningssystemet har tre nivåer, till skillnad mot dagens som ofta består av endast en. Den översta nivån kallas strategiskt styrsystem och innehåller stöd för avancerade analyser. Mellannivån kallas verksamhetssystem och motsvarar alla de administrativa systemstöd för schema, ekonomi, personal mm, som återfinns i nuvarande skolsystem. Den tredje nivån är den som mest skiljer från dagens. Den kallas systematisk ledningsprocess och stödjer skolans och förskolans styrcykel av: planering, genomförande, uppföljning och utveckling.

I U-labförsöken har det nya ledningssystemet visat sig kunna hantera de nya utmaningarna i skolan och förskolan. Med hjälp av systemet kan rektor och skolledning återfå kontrollen på verksamheterna och stödja det systematiska utvecklingsarbetet. Uttryckt i den nya skollagens terminologi har Ledningssystem 2015 visat sig kunna stödja det systematiska utvecklingsarbetet med de fyra faserna: planering, genomförande, uppföljning och utveckling. Arbetssättet motsvarar det som används i den japanska ledningsfilosofin Kaizen, på svenska ständigt förbättring. Det innebär att skolans och förskolans kvalitetshjul sätts i rullning med ständig upprepning av faserna: planering, genomförande, uppföljning och utveckling. På engelska benämns de fyra faserna plan-do-check-act, förkortat till PDCA, vilket blivit en gängse beskrivning av ständiga förbättringar.

I rapporten riktas kritik mot den i skolan och förskolan sedan länge förhärskande mål- och resultatstyrningen. I en mål- och resultatstyrd verksamhet poängteras endast två av de fyra styrfaserna: mål (planering) och

resultat (uppföljning). Det betyder att faserna genomförande och utveckling blir underordnade och därmed inte får tillräckligt fokus i styrningen. Det är naturligtvis olyckligt eftersom det är just i genomförandet som kvaliteten i verksamheten bestäms. Saknas dessutom fasen utveckling är det svårt att komma ur de kvalitetsbrister som skolinspektionen alltför ofta pekar på. Mål- och resultatstyrningen kan därigenom liknas vid en gammal tvåtaktsmotor. Med förslaget till ledningssystem 2015 tas steget upp till fyrtakt i styrningen av skolan och förskolan.

Med hjälp av Ledningssystem 2015 kan rektorer och andra ledare i skola och förskola ta det ansvar som den nya skollagen anger – att systematiskt utveckla den pedagogiska verksamheten. Det systematiska utvecklingsarbetet bör ge underlag för en aktiv styrdialog och möjlighet till en gemensam och kontinuerlig lärandeprocess i hela verksamheten. Egentligen är detta inte särskilt svårt. Det handlar om att överföra det lärande och utvecklingsarbete som varje god lärare gör i sin dagliga verksamhet, till att också omfatta ledningen för skolor och förskolor. Tillbaka till kärnan – lärande och utveckling.

# KAPITEL 1

## RAPPORTENS BAKGRUND, SYFTE OCH STRUKTUR

### 1.1 BAKGRUNDEN TILL PROJEKTET

Skolan och förskolan har genomgått dramatiska förändringar under de senaste decennierna med allt från kommunalisering, nya organisationsformer, friskolereformen, arbetsformer, förändrad kunskapssyn, betygssystem, lärarlegitimation och den nya skollagen 2011. De digitala hjälpmedlen har under denna period gjort sitt intåg såväl i skoladministrationen som i undervisningen. Samtidigt har skolans och förskolans ledningssystem knappt utvecklats alls. Kritiken av de senaste 25 årens ledningssystem i den offentliga sektorn, en kritik som i forskarvärlden går under namnet New Public Management, kan sammanfattas som att befintliga ledningssystem varit stela, byråkratiska, resurskrävande och otillräckliga som stöd för beslut. Styrsystemen har till och med, i vissa fall, verkat i motsatt riktning än den politiskt styrda dagordningen i skola och förskola. Systemen har också legat långt ifrån de arbetsformer, språk och dialoger, multikulturella miljöer och värdegrunder som präglar verksamheten idag. Ledningssystemen har därmed inte kunnat motsvara verksamhetens krav på snabb och relevant uppföljning av resultat, effektivitet, kvalitet eller värde för pengarna.

Föreliggande projekt är en del i KEFUs forskningsprogram om effektiv styrning för en bättre skola. I ett tidigare projekt i forskningsprogrammet studerades resultatet av Skolverkets utbildningsinspektioner, numera Skolinspektionen, mellan 2003 och 2009. Inspektionen omfattade skolornas resultat, deras verksamhet och förutsättningar. Resultaten från den studien var både intressanta och anmärkningsvärda. Var fjärde elev i grundskolan uppnådde inte de grundläggande målen i ett eller flera ämnen. Var tionde elev var inte behörig att tas in på ett gymnasieprogram. Vart tredje rektorsområde med elever i årskurs 9 hade blivit uppmanade att förbättra sitt arbete med att eleverna skulle nå målen. Vidare fanns stora variationer mellan skolorna inom och mellan kommuner när det gällde kunskapsnivå. När det gällde området styrning, ledning och kvalitetsarbete konstaterade dåvarande Skolverkets inspektörer att arbetet med att granska och förbättra grund- och gymnasieskolors arbete hade stora brister i systematik. De pekade på att skolorna inte följde en vanlig mål- och resultatstyrningskedja där mål



sätts upp, verksamheten bedrivs med inriktning mot målen, verksamheten och dess resultat utvärderas och utvecklas samt nya mål utformas med stöd av utvärderingsarbetet.

Kritiken mot att skolorna misslyckas i sin mål- och resultatuppföljning samt att de saknar systematik i sitt kvalitets- och förbättringsarbete har inte mildrats sedan dess. Skolverket påpekar i sin rapport nr 362 (2011) att det kommunala huvudmannskapet i alltför många fall misslyckas med att nå upp till de nationella målen för kunskap. Vidare kan i Skolinspektionens (2012-01-18) rapport om situationen i Kävlinge läsas följande:

*”I den riktade tillsyn av Tolvåkerskolan i Kävlinge kommun som Skolinspektionen genomförde i november och december månad 2010 framkom allvarliga brister när det gäller kommunens ansvar för ledning och utveckling samt för uppföljning och utvärdering. Granskningen visade att trots att information framförts – från bland annat föräldrar, personal och fackliga organisationer - vid upprepade tillfällen om stora brister i elevernas rätt till utbildning på Tolvåkerskolan hade kommunen inte tagit ansvar fullt ut för att se till att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna. Som en följd härav fick inte eleverna på Tolvåkerskolan den utbildning de har rätt till” (sid. 5).*

I rapporten riktar man också kritik mot att kommunen inte följer och utvärderar alla sina verksamheter och att man inte tar tillvara resultaten och omsätter dessa i åtgärder för att förbättra måluppfyllelsen. När det gäller kommunens förskolor och fritidshem finner man följande allvarliga brist:

*”Huvudmannen har enligt skollagen ansvar för att systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen. Inriktningen på det systematiska kvalitetsarbetet ska vara att de nationella målen uppfylls. Vid Skolinspektionens tillsyn år 2009 konstaterades att det saknades återkommande och systematiska rutiner för uppföljningen av verksamheterna på kommunens förskolor och fritidshem” (sid. 7).*

Just den återkommande bristen på systematik har varit en viktig bakgrund till projektet om ett nytt ledningssystem för skola och förskola. Både Skolverket och Skolinspektionen har återkommande påpekat nödvändigheten av en sådan systematik för att skolan och förskolan ska fortsätta utvecklas. I den nya skollagen är det systematiska utvecklingsarbetet en av de ledande principerna och lagens fjärde kapitel (SFS 2010-800) specificerar att varje huvudman ska systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen. Detta lagkrav leder till ett av de viktigaste syftena med det nya ledningssystemet – att vara rektors, medarbetarnas och skolledningens underlag för det systematiska utvecklingsarbetet.

## 1.2 SYFTE

Detta forskningsprojekt syftar till att ta fram en ny generation av ledningssystem för skola och förskola som kan hantera utmaningarna med många, skiftande och ibland motstridiga mål. Projektets ambition har varit att Ledningssystemet måste kunna behandla hela skalan av datamaterial från siffror, text, grafik, bilder, video etc och ge en mera mångfacetterad och rik information än dagens. Ytterligare krav är att ledningssystemet ska kunna användas i olika situationer, på olika sätt för olika professionella medarbetare med olika ledarstilar och i olika miljöer. Dessutom måste det nya ledningssystemet kunna förändras och anpassas efter nya förhållanden. Förhoppning är att ledningssystemet härigenom ska sätta verksamhetens utveckling och kvalitetshjul i rullning för ständig förbättring, ungefär som i den japanska ledningsfilosofin Kaizen, uttryckt i skolans terminologi - det systematiska utvecklingsarbetet.

## 1.3 METODUTVECKLING

Många hävdar att förändringar är det enda som är konstant i dagens så kallade informationssamhälle. För ett ledningssystem innebär det krav på flexibilitet och en form av lärande. En möjlig beskrivning av ett sådant ledningssystem kan vara att det "alltid befinner sig i beta" (Bason, 2008/2009). Tidigare generationer av informationssystem har bett om ursäkt för att de lanseras i beta-version, och att de därigenom kan komma att ändras. För nya ledningssystem kan detta tvärtom vara en styrka. Genom att alltid befinna sig i beta kan anpassningar och utvecklingar kontinuerligt arbetas in och göra systemet långsiktigt hållbart. Metoden vi använt i projektet har vi benämnt Utvecklingslaboratoriet, förkortat U-lab. I U-labbet har vi tagit fram och experimenterat med olika prototyper till framtidens ledningssystem, metoden beskrivs mer utförligt i kapitel 3. I projektet har vi samarbetat med forskare på Copenhagen Business School och representanter från svenska och danska kommuner samt Skolverket.

Att försöka utveckla mera användarvänliga system för verksamhetsstyrning är ingenting nytt. Under 1970-, 80 och 90-talen gjordes ett antal försök med att använda nya designverktyg för att försäkra sig om användarnas delaktighet i designen. Problemet har snarare varit att sådana system haft en kort livstid och att de successivt ersatts av mera standardiserade och dedicerade system, utvecklade långt ifrån verksamheten av "experter" med begränsad kunskap om den föränderliga miljö som systemen skall verka i, till exempel i skolverksamhet.

## **1.4 STRUKTUR PÅ RAPPORTEN**

Kapitel två inleds med en översiktlig genomgång av de huvudsakliga reformer som skett inom skolans och förskolans område de senaste tjugofem åren. Förändringar som lett till många av de problem som nuvarande ledningssystem inte kan hantera. I kapitel tre beskrivs studiens metod, Utvecklingslaboratoriet (U-lab). Därefter, i kapitel 4, presenteras studiens första resultat - en konceptuell modell (prototyp) till Ledningssystem 2015. I kapitel 5 diskuteras studiens andra resultat, hur det nya ledningssystemet kan komma att användas i det systematiska utvecklingsarbetet som kan leda skolan och förskolan vidare bortom mål- och resultatstyrning. I en bilaga redogörs för de genomförda projektmötena i U-laboratoriet som ligger till grund för studiens resultat.

## KAPITEL 2

# SKOLREFORMER OCH PROBLEM MED NUVARANDE LEDNINGSSYSTEM

### 2.1 SKOLREFORMER SEDAN 1980-TALET TILL IDAG

Under större delen av 1900-talet, framförallt efter andra världskriget, och fram till slutet av 1980-talet syftade den svenska skolpolitiken och de svenska skolreformerna till att skapa en nationell likvärdighet i skolan. Parallellskolsystemet avvecklades och under 1950-talet bedrevs omfattande försöksverksamhet med enhetsskolor. Från och med Lgr 62, läroplan för grundskolan, har vi haft en obligatorisk 9-årig grundskola som gjordes ännu mera likformig genom Lgr 69. År 1971 skapades genom Lgy 70 en sammanhållen och likvärdig gymnasieskola av det gamla gymnasiet, den gamla fackskolan och den gamla yrkesskolan.

Grundskolan, liksom dess föregångare folkskolan, var visserligen en kommunal angelägenhet, men staten behöll sitt grepp om skolan genom lagstiftnings- och förordningsmakten. Även de exekutiva myndigheterna skolöverstyrelsen och länskolnämnderna samt rektors- och lärarutbildningen var statliga, och de riktade statsbidragen samt statlig reglering av lärarnas och skolledarnas löne- och anställningsvillkor fullbordade den statliga styrningen. Det var staten som genom sina myndigheter anvisade hur skolan skulle styras, ledas, utvärderas, kontrolleras och utvecklas (se Lundgren 2010a,b,c).

Statens dominans kritiserades då och då i riksdagen och av kommunerna genom Svenska Kommunförbundet och begreppet ”kommunalisering” användes då och då. Men det var först i slutet av 1980-talet som det tydligt började hända något på departement och i riksdagen. Regeringens proposition om *Skolans utveckling och styrning* (Prop. 1988/89:4) propositionen *Om kommunalt huvudmannaskap för lärare, skolledare, biträdande skolledare och syofunktionärer* (Prop. 1989/90:41) och *Ansvarspropositionen* (Prop. 1990/91:18) kan ses som delar i ett och samma paket under skolminister Göran Perssons politiska ledning. Detta paket innebar bland annat:

1. **Ändrad styrfilosofi:** den statliga regelstyrningen ersattes med en mål- och resultatorienterad styrning. Kommande läro- och kursplaner fick en central roll i

styrningen av skolan. De skulle göras så klara och tydliga att det framgick vem de var adresserade till.

2. **Ändrad organisationsfilosofi:** den centraliserade statliga organisationsformen ersattes med en decentraliserad och kommunal självförvaltning med skyldighet att upprätta en plan, skolplan, över hur skolverksamheten skulle gestaltas och genomföras.
3. **Ändrat huvudmannaskap:** Anställningen av lärare och skolledare flyttades från staten till kommunerna, den s.k. kommunaliseringen, men med fortsatta statliga meritvärderingsbestämmelser.
4. **Uppföljnings- och utvärderingsmodell:** en skyldighet för skolhuvudmannen att följa upp och utvärdera sin skolplan samt lämna sådana uppgifter som behövdes för uppföljning och utvärdering på den nationella nivån.

Med dessa förändringar blev skolpolitiker-, skolledar- och lärarrollen väsentligt annorlunda än tidigare. En lokal kommunal styrning och ledning av skolan etablerades. Skolnämnd och de enskilda skolorna skulle inte bara upprätta en plan, skolplan, över hur man avsåg att uppfylla de nationellt satta målen utan staten ålade dem att även följa upp och utvärdera sin skolplan. För att klara av dessa nya krav på ett professionellt sätt behövdes nya styr- och ledningsverktyg för hela skolförvaltningen, från den enskilda läraren till den politiska nämnden.

Elevens/föräldrarnas rätt att välja skola började lite försiktigt med skolminister Göran Perssons proposition *Ansvaret för skolan* (Prop. 1990/91:18). Där argumenterade ministern för förslaget till ändrat finansieringssystem. Ett nytt, starkt avreglerat statsbidrag skulle inte längre kunna styra kommunernas skolorganisation eller inputmix överhuvudtaget. Statbidraget skulle istället ge primärkommunerna ett statligt stöd och därmed vissa grundläggande förutsättningar för deras skolverksamhet. Det skulle också ge alla primärkommuner så långt det var möjligt likvärdiga ekonomiska förutsättningar för att kunna leva upp till det fundamentala nationella målet om en för hela landet *likvärdig* skola. Därvid måste hänsyn tas till olika kommuners skiftande strukturella och befolkningsmässiga förutsättningar och behov. Men, menade ministern, ett nytt statsbidrag skulle även ge incitament till såväl ett vardagligt rationaliseringsarbete på kommunal nivå som samverkan över kommungränserna.

Det stora valfrihetspaketet kom med regimskiftet efter 1991 års val. Under den borgerliga skolministern, Beatrice Ask, lades först propositionen *Om valfrihet och fristående skolor* (Prop. 1991/92:95) och året efter propositionen *Valfrihet i skolan* (Prop. 1992/93:230) och därmed blev den formella friheten att välja grundskola total och en skolpeng skulle följa med eleven till den skola som hon/ han valt och fått plats på. I de principiella utgångspunkterna för den senare propositionen kan man finna följande förklaring:

*”Valfrihetsreformerna inom skolväsendet syftar till att bryta upp det offentliga skolmonopolet, för att därigenom kunna ge en större variation, större mångfald och för att skapa verkliga förutsättningar för elever och föräldrar att välja skola. Reformerna syftar inte till att gynna den ena eller andra formen för huvudmannaskap utan i stället att göra huvudmannaskapet – liksom familjernas ekonomiska styrka – mindre betydelsefull för familjernas möjligheter att välja skola.”*

Valfrihetsreformen innebar ett påtagligt tankebrott i den tidigare dominerande idén att ha ett uniformt svenskt skolväsende, genom att tillåta och uppmana till olika former av differentieringar och parallella profileringar. I propositionen Prop. 1992/93:230) anförde Ask att visst har den snabba tillväxten av fristående skolor skapat planeringsproblem för kommunerna men även stimulerat en utveckling i många kommuner. Ministern framhöll också att de kommunala redovisningssystemen blivit mer sofistikerade eftersom kommunerna tvingats ta fram olika kostnadsslag och genomsnittskostnader för skolväsendet.

Med 1993 års riksdagsbeslut med anledning av propositionen om *Valfrihet i skolan* (ibid) lades grunden för den skolmarknad som sedan dess över tid vuxit fram i Sverige. De korrigeringar som gjorts därefter har främst avsett den del av marknadspriset som utgörs av de kommunala bidragen till de fristående skolorna. Dessa korrigeringar handlar om väsentliga korrigeringar, preciseringar och försök till förtydliganden av den del av resursfördelningssystemet som avser de fristående skolorna.

Ett steg mot en ännu mer konkurrensutsatt skolmarknad i Sveriges sydligaste region, Skåne, tog kommunerna genom att sluta avtal om att medborgarna i 34 kommuner (inkl Sölvesborg i Blekinge) fr.o.m. läsåret 2009/2010 och sedermera även västra Blekinge t.o.m. Ronneby, fritt får söka gymnasieutbildning bland hela områdets kommunala skolor. Frihet att inom hela regionen välja fristående gymnasieskola fanns redan tidigare eftersom dessa skolor per definition är riksrekryterande. Med detta kommunala samverkansavtal blev det således helt fritt att söka alla gymnasieskolor i Skåne och västra Blekinge. På denna marknad för gymnasieutbildning är alla skolor, gymnasieskolor inom en kommun, gymnasieskolor i olika kommuner och fristående gymnasieskolor alla aktörer och alla konkurrenter om de medborgare i regionen som befinner sig i gymnasieåldern ([www.kfsk.se/branchutbildning/gymnasieskola](http://www.kfsk.se/branchutbildning/gymnasieskola)).

*Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet* (SFS 2010:800) började tillämpas den 1 juli 2011. Denna lag innebar i vissa avseenden en

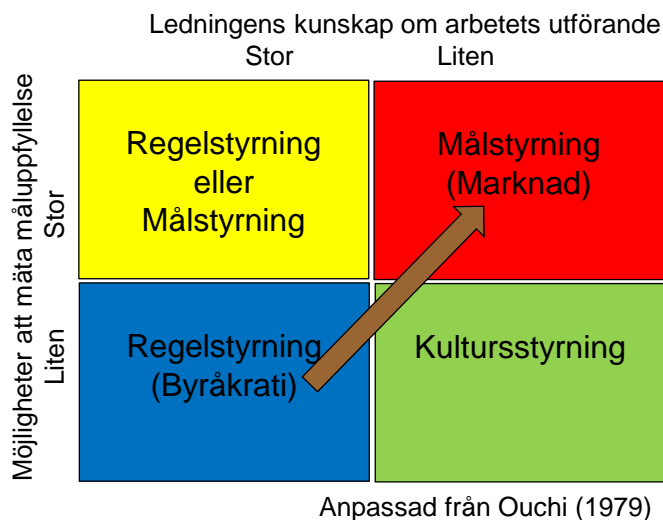
hårdare statlig toppstyrning av det svenska skolväsendet bl.a. i vad avser ledningen av utbildningen och det systematiska kvalitetsarbetet. Dessa skärpningar kan möjligtvis bero på att staten funnit konfliktrisen mellan de två valfriheterna, frihet att leda och frihet att välja som alltför stor.

För att hantera den nya situationen med en inte bara ändrad styr-, organisations- och finansieringsfilosofi utan även en knivskarp konkurrens behöver huvudmän, skolledare och lärare, oavsett om det rör sig om kommunala eller fristående skolor, adekvata styr- och ledningsinstrument för att med hög verksamhetskvalitet klara sig på den rådande skolmarknaden samt uppfylla statens krav såsom de uttrycks i den nya skollagen.

## **2.2 PROBLEM MED NUVARANDE LEDNINGSSYSTEM OCH DESS ANVÄNDNING**

En tolkning av de reformer som lyfts fram i avsnitt 2.1 är att den svenska skolan och förskolan gått från en idé baserad på uniformitet, som skulle säkerställas genom starkt reglerad statlig styrning, till en idé baserad på mångfald genom målstyrning i en alltmer marknadsliknande situation. I övergången från regelstyrning till mål- och resultatstyrning finns en risk att delar av den gamla regelstyrningen hänger kvar och att båda styrningsmodellerna därmed används samtidigt, vilket Siverbo & Åkesson (2009) studerat. De menar att offentlig sektor fortfarande har mängder av regler, detaljinstruktioner och policys vilket inneburit att målstyrningen inte ersatt regelstyrningen utan snarare lagts ovanpå vilket de kallar en överdos av styrning. Denna överdos förvärras i de fall där till exempel skolan eller förskolan har många, och ibland motstridiga, mål i sin styrning. Dagens ledningssystem har dessutom problem med att mäta och följa upp alla dessa mål. Då är det kanske inte så underligt att Skolverkets (2011) senaste uppföljning visar på stora brister.

Ouchi (1979, 2006) har under lång tid forskat om styrning av organisationer. Han har bland annat intresserat sig för organisationers olika förutsättningar för styrning och hur olika former av styrning lämpligen anpassas till de förutsättningar som finns för styrning. På senare år har han speciellt intresserat sig för övergången från regelstyrning till målstyrning inom skolan. Hans fyrfältare (se figur 1), är något av en modern klassiker inom managementområdet. Utgångspunkten i figur 1 är att valet av styrform påverkas dels av förutsättningarna för att mäta måluppfyllelse dels av ledningens förutsättningar att detaljstyra verksamheten.



**Figur 1 Ouchis fyra styrformer**

Den ökade valfriheten inom skola och förskola medför att resan från byråkrati till en mer marknadsliknande styrsituation är påtaglig och kanske den som har också har dominerat debatten om styrningen av skola och förskola.

Problembilden inrymmer emellertid också hur nationella ambitioner med den svenska skolan skall samspela med olika skolaktörers ambitioner för sina respektive enheter. De nationella ambitionerna för styrning av skolan möts också av kontrasterande bilder av hur styrning i skolan skall ske. Lärarna är en välutbildad yrkeskår med starka professionella värderingar rörande vad som är bäst för barn och elevers utveckling i olika åldrar och sammanhang. De vet att vissa insatser för elever och barns utveckling har tydliga orsak-verkan samband.

Tidigare var det viktigt att lärarna förhöll sina professionella värderingar, som enligt Ouchi är en viktig grundbult för kulturstyrning, i relation till en statlig detaljerad regelstyrning och en huvudsaklig arbetsgivare. Fortfarande är detta förhållningssätt viktigt, men på senare tid har dessa värderingar varit nödvändiga att omdana i ett styrsammanhang bestående av resultat- och målstyrning och ett ökat antal icke kommunala arbetsgivare med olika syn på hur pedagogisk verksamhet bäst bedrivs. Att upprätthålla sina professionella värderingar rörande pedagogisk verksamhet i en situation där krafter som stark central regelstyrning och krav på målstyrning i en allt mer marknadsliknande situation löpande utmanar dem, är och har varit en utmattande balansakt för lärarkårens profession. En tolkning av denna balansakts resultat är att lärarprofessionens företrädare inte lyckats försvara sina värderingar. Med andra ord, professionens makt (och därmed engagemang?) för skolans utveckling har över tid försvagats.



Sammantaget kan det med andra ord ritas många pilar från och till figur 1 olika fyrkanter. Detta är en tydlig indikation på de mycket komplexa styrförutsättningar som står för handen. Vad betyder då denna styrsituation för skolans ledningssystem? Syftet med ett ledningssystem är att ta emot, analysera och sammanställa information från olika källor för att ge en övergripande men samtidigt en så korrekt bild som möjligt av situationen i en organisation. I ett ledningssystem ingår även organisationspolicy, mål och styrdokument samt strategier för att nå målen. Med hjälp av information från ledningssystemet fattas sedan beslut om hur man vill påverka situationen.

Givet den uppkomna styrsituationen inom skola och förskola finns det antal problemområden som påverkar möjligheten att uppnå syftet med ledningssystem för dessa verksamheter. En del av dessa styrproblem är generella problem som lyfts fram i ekonomistyrningslitteraturen (se t.ex. Ax, Johansson & Kullvén, 2009, och Olve & Samuelson red, 2008), medan andra är mer specifika och kopplat till verksamheter med samma verksamhetsförutsättningar som svensk skola och förskola. En del av dessa problem är sprungna från den förstudie om skolans förändrade styrförutsättningar och framtida behov av ledningssystem som bland annat gjordes tillsammans med Copenhagens Business School.

Ett problemområde i dagens skolor och förskolor är att nuvarande ledningssystem varken innehåller eller analyserar all data som skulle behövas för besluten. Trots att systemen är mer och mer resurskrävande innehåller de fortfarande mestadels information om budget och kostnader, personaladministration, elevers betyg samt enkätmaterial.

Ett annat problemområde är att många ledningssystem separerar de olika faserna i styrcykeln ”plan-do-check-act” (PDCA). Dessutom är balansen mellan de fyra faserna ojämn. Genom åren har det varit olika delar i PDCA-cykeln som verksamheten lagt tyngdpunkten på. Under vissa tider har verksamheten mest kört på i gamla hjulspår (Do), utan någon djupare reflektion. Under andra perioder hade planeringsfasen motsvarande särställning, hade man bara gjort sina planer var allt lugnt under ett år tills nästa plan skulle lämnas in. På senare tid har uppföljning (Check), i form av årsredovisning, kvalitetsredovisning, miljöredovisning etc, fått en framskjuten ställning. Utvecklingsfasen (Act), där reflektion och lärande är väsentliga ingredienser, har hittills inte haft motsvarande tyngdpunkt.

Från att i princip ha varit helt regelstyrd har skolverksamheten övergått till att vara mål- och resultatstyrd. Denna förändring av styrprincip har varit ett knepigt problemområde att hantera för befintliga ledningssystem. I en

verksamhet med så många och olika mål som skola och förskola måste målstyrningen (management by objectives, MBO) hela tiden utvecklas (Hellström & Ramberg, 2008). De huvudsakliga resultaten som rektor är ansvarig för är det ekonomiska och det pedagogiska. Ett särskilt problem med denna dubbla resultatuppföljning, som Ekström & Iselau (Skolverket, 2011) pekar på, är att efter kommunaliseringen går den ekonomiska resultatuppföljningen till kommunen medan den pedagogiska fortfarande går till staten i form av Skolverket och Skolinspektionen. Denna dubbla styrning är problematisk eftersom den ekonomiska dimensionen i den lokala skolplanen hänger samman med kommunens totala ekonomi och de lokala politikernas prioriteringar, vilket kan vara relativt skilt från de nationella måldokumenterna. I rapporten citeras en politisk nämndordförande i en kommun som säger ”Skolplanen är mest för att visa upp kommunens ambitioner med skolan” (Skolverket 2011, sid. 33). När skolplanen på detta sätt blir en symbolisk handling, snarare än en praktisk, kan vi lätt inse att problem kan uppstå i den mål- och resultatstyrda skolan. Om målen snarare är en ambition än ett konkret och mätbart mål blir rektors ansvar oprecist och vagt. Detta kan leda till att också verksamhetsstyrningen blir oprecis.

Ett fjärde problemområde, men inslag av närmast ovanstående problem, är rådande förskjutning från traditionell ekonomistyrning till ekonomi- och verksamhetsstyrning med flerdimensionella mål och resultat som sker inom ramen för New Public Management (se t.ex. Knutsson, 2010). Det innebär att de icke-finansiella målen och resultaten har fått en tydligare plats. Det balanserade styrkortet är en ofta använd bild för att visa de olika icke-finansiella dimensionernas mål och resultat (Kaplan & Norton, 1996; Knutsson, 2010). Den flerdimensionella resultatbilden kan å ena sidan stödja skolans aktörer att visa måloppfyllelse i viktiga delar som kunskap, ekonomi och lärarkompetens. Men den flerdimensionella resultatbilden kan å andra sidan också användas i andra syften och kanske ge en illusion av att skolans resultat är bra trots att de nationella kunskapsmålen inte uppnås. I en flerdimensionell måltavla kan kommunen lägga till egna formulerade mål för verksamheten som t.ex. elevtrivsel, föräldranöjdhet, personalens sjukfrånvaro, kostnader för lokaler och utvecklingen av elevkårsaktiviteter. Alla i och för sig vällovliga syften, men de kan alla hjälpa till att skymma eventuella problem med att nå kunskaps- och behörighetsmål. Ju fler mål som ingår i kommunens måltavla, desto svårare blir resultatmätningen, uppföljningen och kommunikationen och återkopplingen.

I Skolverkets rapport från 2011 pekas också ett femte problemområde ut, relaterat till både det tredje och fjärde problemområdet ovan. Skolverket menar att kommunens tolkning av sitt huvudmannaskap kan utgöra ett hin-

der för dem att agera för ökad likvärdighet och förbättrad måluppfyllelse i skolorna. De visar att det råder en stor oklarhet kring inte bara ansvarsfördelning utan även omkring styrning och uppföljning. Skolverket menar att styrningen tenderar att ske ensidigt mot vissa nyckeltal och jämförelser. Verket påstår att *”detta kan bidra till att förklara de bestående bristerna i så grundläggande förutsättningar för skolverksamhetens kvalitet som rektors ledarskap, lärarnas behörighet, undervisningens kvalitet och en resursfördelning som utgår från olika skolors behov”* (Skolverket 2011 s. 59).

Ett sjätte problemområde som Ekström & Iselau (Skolverket, 2011) diskuterar, som kanske är det allvarligaste, är att alla kommuner utom en inte uppvisar någon förbättring av kunskapsresultaten under de senaste tio åren. *”Vi står och stampar på 90% måluppfyllnad”* (ibid. sid.41) som en av de intervjuade skolledarna uttryckte sig. Det visar att den kontinuerliga resultatuppföljningen endera inte genomförts eller att de resurser som borde skjutas till fortfarande saknas, eller att kommunen trots allt är nöjd med att ligga på den nivån. Att 10% av barnen inte fått den utbildning de har rätt till förklaras av intervjuade kommunala ledare som : *”vår stad är ingen traditionell utbildningsstad”* (Nämndordf.), *”det beror på omgivningens historiska och demografiska bakgrund”* (Förvaltningschef) (sid 42). En annan kommentar i studien var att de nationella målen är alltför högt satta och betraktas inte som realistiska att nå.

Om dessa slutsatser från Skolverkets kvalitativa studie av 8 kommuner kan generaliseras till hela det svenska skolväsendet är behovet av ett nytt och annorlunda styr- och ledningssystem stort. Sammantaget var det den skisserade nya styrsituationen och medföljande problemområden för skolans och förskolans styrning som bildade bakgrundsgrund till arbetet med att finna förslag på ett nytt ledningssystem för skola och förskola inom ramen för det så kallade U-labbet.

# KAPITEL 3

## UTVECKLINGSLABORATORIET (U-LAB), STUDIENS METOD

### 3.1 U-LAB ÄR EN KOMBINATION AV FLERA OLIKA METODER

För att ta fram en prototyp till ett nytt ledningssystem, Ledningssystem 2015, har vi använt oss av en metod som vi kallar Utvecklingslaboratoriet, U-lab. Den är en kombination av tre olika vetenskapliga metoder: aktionsforskning, prototyping och naturvetenskaplig laboratorieundersökning. De tre metoderna tillför olika synsätt och praktiska arbetssätt som var och ett lämnar sitt bidrar till U-labbet och skapar en kreativ miljö av forskare och praktiker. I Danmark kallas vår motsvarighet för styrningslaboratorium (Melander, 2008/2009). I U-labbet har praktiker involverats från skola och förskola i hela innovationsprocessen i utvecklingen av en prototyp till ett nytt ledningssystem för skola och förskola. Metoden bygger på att forskare och praktiker tillsammans experimenterat med olika uppsättningar av ledningsfrågor, styrmodeller och informationstekniker för att försöka skapa bilder och modeller av det sökta Ledningssystem 2015. För att kunna förklara mer i detalj hur U-lab är uppbyggt behövs en kortare beskrivning av byggstenarna aktionsforskning och prototyping.

### 3.2 AKTIONSFORSKNING

En av de ledande forskarna inom områdena lärande organisationer och aktionsforskning är Chris Argyris. Han menar att aktionsforskning är tillämpad forskning där aktörerna lär sig genom att delta, ”learning by doing. I Argyris, Putman och McLain-Smith. (1985) lyfts fem krav fram som kärnan i aktionsforskning; 1) den måste innehålla förändringsexperiment med verkliga problem i sociala system, 2)den innehåller faserna; problemlösningsidentifiering, planering, agerande och utvärdering (reflektion), 3)förändringen innehåller typiskt avlärande av förlegade modeller, 4) den utmanar status quo, 5) den bidrar samtidigt till lärande och praktisk problemlösning.

Jönsson (1990) delar Argyris definition men lyfter särskilt fram kravet på reflektion. Han argumenterar också för att aktionsforskning påminner om konsulting med den skillnaden att deltagarna uppmanas att reflektera över

olika tolkningar av arbetet. Vid gemensamma reflektioner över olika steg i problemlösningen lär sig klienten att lösa organisationens problem och forskaren lär sig mer om teorier och praktik samt sambanden dem emellan. Jönsson menar vidare att aktionsforskning är speciellt värdefull för designers av informationssystem, t.ex. när de frustrerats av att system inte implementeras och används som det är tänkt enligt deras design.

Argyris definition av aktionsforskning knyter även Kaplan (1993) an till, men han utvecklar definitionen genom att propagera för ännu mera aktivt deltagande från forskares sida i innovativa processer i företag. Han menar att ett sådant sätt kunde vara att ta fram prototyper för nya modeller i verkliga företag. Forskaren blir då en del av sök- och förändringsprocessen. I Kaplan (1998) argumenterar han än mer för kravet på innovation i aktionsforskningsprojekt. Kaplan menar att det är viktigt att kunna experimentera med tankar och idéer i det så kallade "verklighetens laboratorium". I verklighetens laboratorium skall forskaren vara en aktiv förändringsagent i utvecklingsprocessen som resulterar i nya modeller. I utvecklingsprocessens nästa fas bör forskaren få tillfälle att testa modellerna i det verkliga fallet. I båda dessa faser är förhoppningen att forskaren lär av sina framgångar och motgångar. Denna form av aktionsforskning kallar Kaplan för Innovation Action Research.

Grønhaug & Olson (1999) sammanfattar tidigare forskares erfarenheter av aktionsforskning och sammanställer sex punkter för genomförande och bedömning av aktionsforskning. Det är också dessa punkter som vi huvudsakligen använt oss av vid U-labbets genomförande. Deras första krav på kvalitet i aktionsforskning är att det skall omfatta en dubbel problemlösningen, den vetenskapliga och den praktiska. Den praktiska problemlösningen har skett i U-labbet där de ingående kommunerna och organisationerna har engagerat sig under projektets gång, vilket också är ett engagemang i enlighet med vad Kaplan diskuterade.. Den vetenskapliga problemlösningen värderades i seminarier och andra möten med både akademiker och praktiker. Grønhaug & Olsons andra krav är behovet av gemensamma värderingar. Detta har vi tillsammans arbetat med i U-labbet och närmat oss i den gemensamma problemlösningen. Grønhaug & Olsons tredje krav rör intensiteten i metoden, det vill säga att aktionsforskning kräver en intensiv interaktion mellan praktiker och vetenskapare. Vi bedömer att U-lab har inneburit en sådan intensitet. De ingående kommunerna har delat med sig av sina medarbetares kunskaper och idéer och från forskningssidan har de svenska och danska kollegorna på CBS presenterat och diskuterat olika teoretiska infallsvinklar i projektet.

Det fjärde kravet på aktionsforskning kan jämföras med Kaplans (1993,1998) önskan om ett gemensamt, aktivt och innovativt deltagande från forskare och praktiker i arbetet med att söka nya lösningar i form av prototyper. Grønhaug & Olson poängter i sitt femte kvalitetskrav att det krävs ett longitudinellt deltagande från alla parter eftersom kunskap växer gradvis. Vårt projekt i U-labbet har sträckt sig över en period från 2009 till 2011 (under 2012 diskuteras en eventuell fortsättning på projektet) och den gemensamma kunskapen har växt sakta och gradvis varefter vi experimenterat med våra prototypingprocesser (som diskuteras mera nedan). Grønhaug & Olson sista krav på kvalitet gäller kontakter och interaktioner inom det studerade området. Detta är en punkt som delvis går in i de övriga punkterna som kommenterats ovan. Vi har haft så nära kontakter och interaktion som möjligt med praktiker inom det studerade området i samband med framtagandet med ledningssystemet. Såväl i mindre som större fora såsom ett KEFU-seminarium under hösten 2011.

### **3.3 PROTOTYPING**

För att tidigt kunna visa vad ett konstruktionsarbete skall uppnå används olika former av prototyper. Bilindustrin tillsammans med bygg- och anläggningsindustrin har varit exempel på branscher som är stora användare av prototyper. Men prototyping används också vid utveckling av informationssystem. Genom att ta fram en prototyp kan användare tidigt få en uppfattning om hur det kommande systemet kan se ut och fungera. Earl (1978) var först ut med att föreslå prototyping som ett alternativt sätt att utveckla modeller och system. Han menade att arbetet med prototyping skulle vara både explorativt och experimentellt. Prototyping inbjuder till tester och utvärderingar av alternativa utseenden på modeller. Checkland (1981) fördjupade Earls idéer och presenterade en metod kallad Soft Systems Methodology (SSM) där starten av en utvecklingsprocess företrädesvis bedrivs som en debatt där aktörer diskuterar möjliga förbättringar i ett utredningsuppdrag. Genom samtal och diskussioner framkommer så kallade "rich pictures". Allt eftersom diskussionen fortsätter leder detta till att dessa bilder berikas ytterligare. Att arbeta nära användarna med enkla bilder och modeller argumenterar även av Tengblad, Ullstad och Chu (1988) för. De kallar sin utvecklingsmodell för, "Allas Bidrag till Consensus" (ABC). Modellen är "praktisk" till sitt upplägg med flödesmodeller och begreppsmodeller. Dessa modeller används i seminarieform tillsammans med visualiseringshjälpmedel i form av lappar på väggen för att få en överblick. När alla i gruppen, brukare och utvecklare, gemensamt diskuterar sina problem uppstår så småningom konsensus om problem och möjligheter till lösningar.

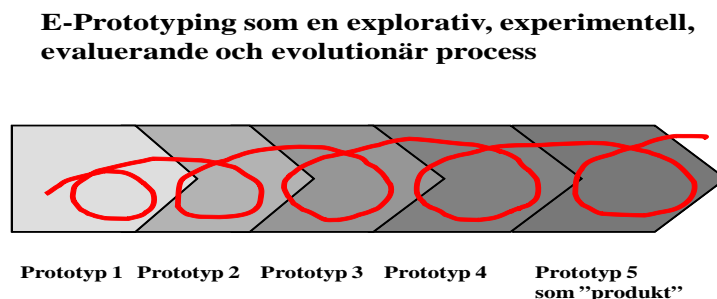
Olika människor, i olika organisationer, önskar olika system för att få relevant information, menar Macintosh (1994). Han anser att informationsförsörjningen kompliceras av att organisationer förändras, omgivningen är olika, ledningsstilar varierar och strategier är olika. Att bygga användarvänliga informationssystem är en komplex uppgift som kräver många och varierande kunskaper. Den kräver kunskap om ekonomiska modeller och tekniker, kunskap om IS/IT, omgivningen, teknologin, organisationsstrukturer, personliga faktorer som kognitiva ledarstilar.

Dessa tankar utvecklas vidare av Bjørnenak & Olson (1995) i deras förslag till att bygga informationssystem med hjälp av Experimentellt systemlärande; XL. Deras presentation av XL tog sin utgångspunkt i ett projekt där användare var med och tog fram rapporter i en mellansvensk kommun. Några enhetsansvariga fick designa rapporter med både finansiella och icke finansiella data om verksamheten. Tanken var att kunna koppla ihop de olika "språk" som användes. Det ena språket, det vardagliga, användes för att beskriva verksamheten. Det andra, det ekonomiska, användes i den ekonomiska rapporteringen av verksamhetens prestationer. XL fokuserar alltså på brukare och deras rapporter. Genom att experimentera med skisser till olika rapporter fås användare att delta i den lärande utvecklingen. En ännu större roll för användarna introduceras i Deltagande Design, DD, som presenteras av Sjöberg (1996). Hon menar att DD kan ses som ett "språkspel" där praktikerna på arbetsplatsen lär sig tala om design av system samtidigt som designern lär sig tala om de praktiska problemen på arbetsplatsen. Det innebär en lärande process för både praktikerna och designern som samtidigt syftar till att minska klyftan mellan dem. DD-projekt beskrivs ofta som stegvisa förbättringar snarare än dramatiska stora förändringar. Enligt Sjöberg måste människorna i organisationen hinna med att ta till sig tekniken, vilket är lättare vid mindre och stegvisa förändringar.

Larsson (2004) visar att de tidigare presenterade varianterna av prototyping går att kombinera i vad han benämner erfarenhetsbaserad prototyping, E-Prototyping. Denna metod tar sin teoretiska utgångspunkt i Earls prototypingidé om lärande genom ett explorativt sökande med hjälp av olika prototyper. Larsson lyfter fram att prototyping är en utvecklingsprocess i flera varv. Den startar med en fas av explorativt sökande efter enkla men illustrativa skisser och bilder (motsvarande Checklands "rich pictures" i SSM och Bjørnenak & Olsons rapportskisser i XL). I nästa fas experimenteras med prototyper och lärdomar dras från "trial & error" i de "verklighetens laboratorier" som Kaplan behandlar. Prototyperna utvärderas i evalueringmöten där alla medverkande bidrar till koncensus, som i Tengblads "ABC", och där vidare erfarenheter görs. På grundval av dessa möten fort-

sätter processen med prototyping med nya evolutionära varv där deltagarna fortsätter att vara viktiga delar av designen (som i Sjöbergs DD och i Macintosh medarbetarsystem).

I figur 2 nedan illustreras E-prototyping med sina upprepande varv av explorativa, experimentella, evaluerande och evolutionära faser. När flera varv läggs till varandra sammanfogas de till en spiral av lärande. Varje varv i prototypingprocessen slutar med en framtagen prototyp numrerade från 1 till 5 i exemplet.



*Figur 2 E-Prototyping*

Prototypingprocessen ger erfarenheter både till deltagande forskare och till medarbetarna i praktikföretagen, både som utvecklare och som användare. Det är denna erfarenhetsupbyggnad som gett namn åt metoden.

### **3.4 UTVECKLINGSLABORATORIUM**

I U-labprojektet har E-Prototyping fungerat som stöd till det gemensamma sökandet efter ett nytt ledningssystem. Framtida användare har varit med och utvecklat sina egna modeller och styrt prototypingprocessen tills de var nöjda. I U-lab har praktiker från skola och förskola varit med och drivit hela innovationsprocessen i sökandet efter prototypen för Ledningssystem 2015.

Ett av strategiforskaren Hamels (2005) senare "rön" är vikten av labbande, innovation och FoU som drivare av välfärd. Ett företag som systematiskt bygger upp sitt innovationskapital och ligger i framkant av förnyelse är det mycket svårt för konkurrenterna att komma ikapp. Dessa organisationer har en avgörande fördel med sina nydanande processer, enligt Hamel. I en studie av FoU inom Canon och Honda (Larsson och Andersson, 2007) visas två exempel på företag som arbetar med ett systematiskt FoU-arbete. De



båda företagen har till och med gått så långt att de kallar sig för innovationslaboratorier snarare än producenter av kameror och motorcyklar. Den typen av utvecklingsmiljö har varit både en inspiration och målbild i arbetet med U-labbet.

I U-labbet har vi hjälpts åt att tänka nytt. Vi har jobbat med designprocessen innehållande prototyper och olika scenarier för att åskådliggöra möjligheter och begränsningar i nästa generation av ledningssystem i skola och förskola. Vi har experimenterat med olika typer av medarbetares kompetenser, erfarenheter, kreativitet och drömmar om nya möjligheter till både verksamhetsstyrning och system. U-labbet har växt fram som en ny forskningsmetod där vi tillsammans har skapat, upplevt, utvecklat och validerat prototyper och komplexa lösningar i en mångskiftande och föränderlig miljö. Till skillnad från tidigare utvecklingsmetoder är U-labbet helt användarcentrerat där användarna dessutom kommer från olika discipliner och områden omfattande förvaltningschefer, rektorer, utvecklingsledare, ekonomer, lärare och andra representanter för skolan. Tillsammans är användargruppen den *community* som har drivit innovationen baserad på experiment som undersökt och evaluerat nya idéer och koncept.

Inom den kommunala sektorn i Danmark har Odense kommun varit en föregångare när det gäller utvecklingslaboratorium (Majgaard, 2008, 2008/2009). Kommunen har använt metoden för att genomföra den danska kvalitetsreformen i skola och förskola. Där deltar pedagogiska och företagsekonomiska forskare och det danska skolverket tillsammans med olika personalgrupper från skola och förskola. En erfarenhet från projektet är att alla olika paradoxer i verksamheten kan användas som diskussionsunderlag och kreativ problemlösning. Exempel på sådana är mellan central och decentraliserad styrning, vertikala eller horisontella kravbilder och handlingsfrihet eller politisk styrning. I laboratoriet har samtal och ibland korta teater-scener använts för att illustrera olika utvecklingstendenser. Prototyper har använts för att illustrera processer, arbetsformer och kollaborativa beslutsunderlag.

### **3.5 DELTAGANDE SKOLOR, KOMMUNER OCH FORSKARE**

Projektledare för det svenska U-laboratoriet har varit Rolf G Larsson Ekonomihögskolan vid Lunds universitet (EHL) med stöd av doktorand Sten-Bertil Olsson på EHL. Sten-Bertil har ett mångårigt förflutet som rektor och förvaltningschef i Lunds kommun. Deltagande skolor och kommuner har varierat under projektiden. I det inledande arbetet deltog PeterSvenskolan från Helsingborg (friskola), Eslövs kommun, Kristianstads kommun

och Humanus i Lund (gymnasiefriskola). Under perioden såldes PeterSvenskolan till en större skolorganisation som valde att inte fortsätta projektet. Under den senare tiden av projektet deltog Lunds Kommuns östra skolområde samt Malmö stads utbildningsförvaltning. Det danska U-labbet har letts av professor Preben Melander på CBS tillsammans med ett antal danska kommuner.

För att på ett tidigt stadium i utvecklingen få med en nationell input i projektet med utvecklingslaboratorium träffade en av forskarna ett antal representanter från Skolverket i projektstarten. Där diskuterades deras synpunkter på skolans framtid tillsammans med deras erfarenheter av planering och uppföljning av skolverksamhet, vilket har kommit till stor nytta för projektet. Vid mötet presenterades forskarnas tankar om utvecklingslaboratorium och dessa diskuterades och jämfördes med Skolverkets synpunkter.

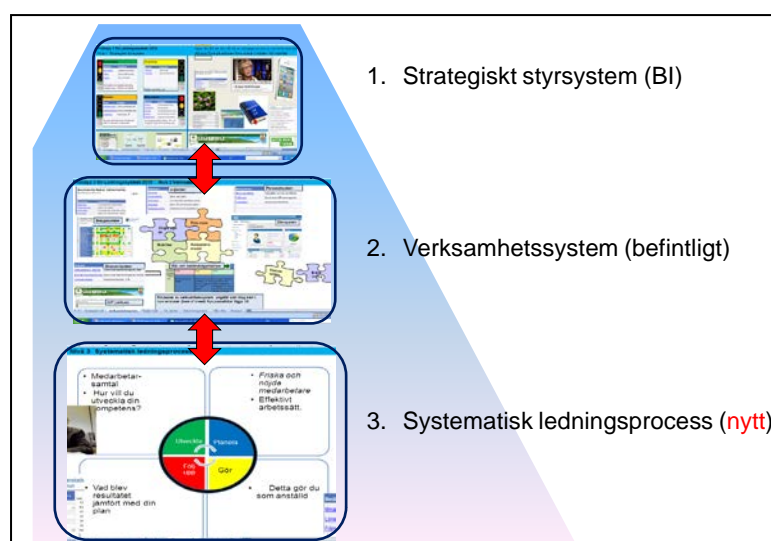
## KAPITEL 4

# PROTOTYPEN TILL LEDNINGSSYSTEM 2015

### 4.1 ETT LEDNINGSSYSTEM I TRE NIVÅER

Den prototyp som växt fram i U-labbet består av ett antal samspelande delar som tillsammans utgör Ledningssystem 2015. I prototypen, se figur 3 nedan, har vi valt att se det nya ledningssystemet utifrån de tre huvudsakliga dimensionerna i en skolledares ansvar.

Skolledaren är för det första den överordnat (strategiskt) ansvarige för sin skolas eller förskolas mål och resultat. Stödet för detta ansvar kan vi kalla Strategiskt styrsystem, i näringslivet är en vanlig motsvarande benämning Business Intelligence, (BI). För det andra är skolledaren ansvarig för den pedagogiska verksamheten, vilket utförs tillsammans med kollegorna på enheten i den dagliga verksamheten. Stödet för detta arbete kommer från Verksamhetssystemet, vars motsvarighet i näringslivet kallas affärssystem. Verksamhetssystemet består till exempel av schemaläggning, PA-system, ekonomi och liknande. För det tredje är skolledaren ansvarig för sin enhets utveckling. Stödet för denna ledningsdimension kommer från det vi kallar den Systematiska ledningsprocessen, eller kvalitetshjulet, med de fyra faserna planera, genomför, följ upp samt utveckla.



Figur 3 Ledningssystem 2015 i tre nivåer

Det som främst skiljer det nya Ledningssystem 2015 från tidigare versioner är integrationen mellan de tre nivåerna. Ledningssystemet tillåter inte det klassiska misstaget - att verksamheten har en mängd olika planer som inte alltid genomförs eller följs upp i verksamheten. Genom att tātare koppla samman mål, planer och policier till genomförande och uppföljning av resultat får ledningen snabbare information om problem och brister i den dagliga verksamheten. I det nya ledningssystemet ses planen som en guide till hur verksamheten ska genomföras. Varefter ledningen tillsammans med sina medarbetare genomför planerna, följs detta upp löpande och brister korrigeras. Med jämna intervall analyseras verksamheten och ledningen, tillsammans med medarbetarna, reflekterar över vilken utveckling man vill se och genomföra. Nedan beskrivs de tre delarna mera ingående, kapitlet avslutas med en sammanfattning av prototypen för Ledningssystem 2015.

## **4. 2 DEN ÖVERSTA NIVÅN - STRATEGISKT STYRSYSTEM (BI)**

På den strategiska nivån behöver ledaren stöd för analyser, nya planer, kvalitetsuppföljningar, pedagogisk utveckling och mycket mer. Verktyg som Business Objects och QlikView utvecklas vidare och hjälper ledaren med olika analyser, ad-hoc eller mera återkommande. Ett exempel på ett stöd för en sådan uppföljning var Susannes blå bok från Helsingborg, se bilaga 1 om U-lab 3.

Det strategiska styrsystemet hjälper ledaren med frågor av typen ”varför” och ”när”. Exempel på frågor kan vara: Varför fungerar inte arbetslag två lika bra som arbetslag fyra? När är det lämpligt att ändra inriktning på musikverksamheten? När ska enhet A gå samtalsutbildning? Varför lyckas vi inte få fler nyfikna elever, osv? I figur 4 visas ett exempel på hur det strategiska styrsystemet kan se ut i Ledningssystem 2015.



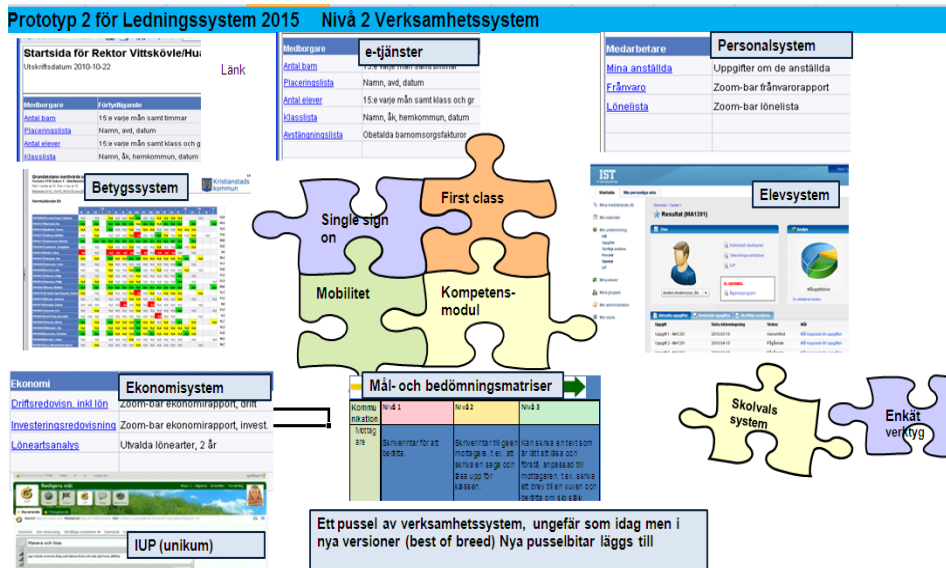
**Figur 4 Ledningssystemets översta nivå - Strategiskt styrsystem**

Figur 4 visar att det Strategiska styrsystemet kan liknas vid ett kollage av fönster och ”appar” som designas utifrån varje rektors val av områden. Varje rektor kan därmed få sin unika startbild. I exemplet i figur 3 visas överst till vänster ett fönster med exempel från Kristianstads kommuns balanserade styrkort kompletterat med trafiksignaler som varnar för områden med rödljus. Nederst till vänster finns några exempel på QlikView och Unikum appar. Överst till höger finns ett område med bildkommunikation, Susannes blå bok samt andra applikationer och länkar. Mobiltelefonen längst till höger illustrerar att allt som finns på skärmen också finns i mobiltelefonen, vilket ger rektor och andra användare full mobilitet. Med hjälp av det strategiska styrsystemet har ledaren alltid tillgång till underlag som kan stödja hennes beslut om olika aktuella frågor.

### 4.3 DEN MELLERSTA NIVÅN - VERKSAMHETSSYSTEM

När det gäller den mellersta nivån i Ledningssystem 2015, Verksamhetssystem, har vi inte gjort några större förändringar jämfört med dagens verksamhetssystem. Den typen av system kommer att fortsätta utvecklas ungefär som idag med nya versioner med nya funktioner. Men i grunden bedömer vi att system som skolvalssystem, betygssystem, schemasystem, lärplattformar, ekonomisystem, personalsystem, fastighetsförvaltning, elevsystem etc kommer att fortsätta se ut och användas ungefär som idag. Förmodligen kommer konkurrensen att öka och tiden för ett systems status som ”best of breeds” kommer att bli kortare. I vårt förslag till Ledningssystem 2015 utgör summan av dessa system den gemensamma basen för all

information. Från denna bas plockas viss information ut och överförs i analyserad form till det Strategiska styrsystemet, medan annan information förs över för vidare analys i den underliggande Systematiska ledningsprocessen.



**Figur 5 Ledningssystemets mellersta nivå - Verksamhetssystem**

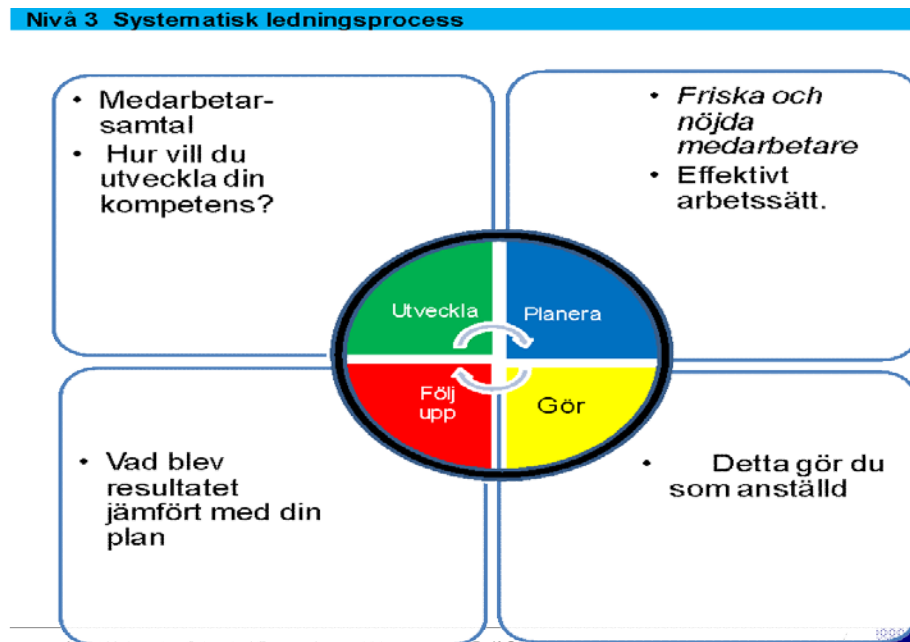
Figur 5 visar att Verksamhetssystemet kan liknas vid ett pussel av valda delsystem. Personalsystemet kanske kommer från Logica och elevsystemet från IST. Mål- och bedömningsmatriser kan vara egenutvecklade, kanske i Excel, medan ekonomisystemet kan komma från en stor systemleverantör. Varje kommun eller friskola kan fortsätta att bygga sina egna pussel av delsystem inom verksamhetssystemet. Den snabba utvecklingen av möjligheten att hyra sådana delsystem via internet, det som ibland kallas molntjänster, kan innebära att det blir både enklare och snabbare att byta t.ex. personalsystem i framtiden. Med en sådan utveckling och bättre konkurrens mellan leverantörer kan pusslet av olika verksamhetssystem underlättas och effektiviseras.

#### **4.4 LEDNINGSSYSTEMETS TREDJE NIVÅ - SYSTEMATISK LEDNINGSPROCESS**

Den största nyheten i Ledningssystem 2015 ligger i den tredje nivån, den systematiska ledningsprocessen. Med den tredje nivån möjliggörs rektors arbete med systematisk utveckling i form av kvalitetshjulets upprepning av faserna: planera, genomföra, följa upp samt utveckla.. Språkbruket är taget från terminologin i proposition 2009/10:165 till den nya skollagen - för kunskap, varaktighet och trygghet. I kapitel 6.3 om huvudmän och ansvars-

fördelning poängteras kravet på ett systematiskt kvalitetsarbete med faserna planera, genomför, följ upp och utveckla verksamheten. Rektor och förskolechef har ansvar för skolans och förskolans resultat. Med hjälp av det nya ledningssystemet kan lika stort fokus läggas på alla de fyra faserna och därigenom säkerställa att kvalitetshjulet verkligen kommer i rullning och att därigenom skolans mål också genomförs i verksamheten. När kvalitetshjulet snurrat ett antal varv ska också en utveckling kunna synas.

I Ledningssystem 2015 integreras faserna plan-do-check-act (PDCA) tydligare med varandra. Kaplan & Norton (2008) är några av de forskare som visat hur detta kan gå till. Det handlar om att upprepa PDCA i stort sett hela tiden. Kvalitetssystemet ISO9000 och miljöledningssystemet ISO18000 m.fl. visar vägen genom att inte kräva in någon ”årsredovisning”. De ser istället till att vara ett kvalitets- respektive miljöledningssystem som ska styra alla medarbetare i sin dagliga gärning, alltså en form av PDCA per dag i det som kallas kvalitetshjulet. Det nya ledningssystemet behöver emellertid balanseras så att ingen av de fyra PDCA-faserna får överhanden. För då ”stannar” PDCA-hjulet, eller löper åtminstone inte så smidigt som det kan. Alla som åkt i en bil med obalanserade hjul vet hur det känns.



**Figur 6 Ledningssystemets tredje nivå - Systematisk ledningsprocess**

Figur 6 visar att ledningssystemets tredje nivå, den systematiska ledningsprocessen, består av fyra fönster som är förenade med en PDCA-cykel. Exemplet vi valt för att illustrera systematiken kommer från medarbetarsamtal. I plan-rutan längst upp till höger framgår att i skolan bör alla medarbe-

tare ha en utvecklingsplan där t.ex. nya effektivare arbetssätt kan ingå. Till- sammans med andra mål för medarbetare, som att vara frisk och nöjd med arbetet, fylls så småningom personalplanen. I gör-rutan nederst till höger, dokumenteras och illustreras vad som görs för att verkställa planerna. I ru- tan följer upp summeras resultaten av alla personalaktiviteter och jämförs med planen. I den fjärde styrfasen, utveckla, genomförs medarbetarsamtal och ett nytt varv av planer inleds.

Tidigare kanske denna styrcykel tog ett år och ibland ännu längre tid. I den nya systematiska ledningsprocessen försöker man i stället få en snabbare rundgång bland faserna P, D, C och A.. Från japanskt ledarskap har vi lärt oss att kaizen är en daglig aktivitet som går ut på ständig förbättring. Meto- den omfattar allt från individens, gruppens och organisationens samt kun- dernas situation. Kaizen är därmed någonting mer än den vanligaste väster- ländska översättningen ”produktivitetsförbättring”. På originalspråket ja- panska innehåller ordet två tecken, *kai* som ungefär betyder ständig föränd- ring och *zen* som betyder bra, bättre eller god. Kaizenfilosofin omfattar också ett engagemang för att ”tjäna sina kunder” för att verksamheten ska ha ett berättigande. På det sättet kan kaizen ses som ett ständigt genomlö- pande av PDCA, vilket ska möjliggöras med den systematiska ledningspro- cessen i Ledningssystem 2015.

## **4.5 PROTOTYPEN TILL LEDNINGSSYSTEM 2015 OCH PROBLEMLÖSNING**

Prototypen till Ledningssystem 2015 i skola och förskola kan hantera ut- maningarna med många, skiftande och motstridiga mål. Varje skolledare kan designa sin version av ledningssystemet och dess tre delar.. Med den stora flexibiliteten i alla delar kan Ledningssystem 2015 idealt behandla hela skalan av datamaterial från siffror, text, bild, video etc. och kan därför ge en mera mångfacetterad information än dagens ledningssystem. Det kan dessutom användas i olika situationer, på olika sätt för olika professionella medarbetare med olika ledarstilar och i olika miljöer.

För att illustrera olika möjligheter visas i figur 7 en variant av den tredje nivån. Några deltagare i projektet diskuterade det man kallade en ”mjuka- re” variant på den systematiska ledningsprocessen i form av en fyrklöver. Fördelen med den varianten är att den lyfter upp ledningsprocessen från den rådande IT-strukturen som dagens skärmbilder fortfarande lider av till en mer naturinspirerad form.





**Figur 7 Fyrklövervarianten av en systematisk ledningsprocess**

Figur 7 visar en utveckling av samma exempel från medarbetarsamtal som används i figur 6 men i en annan form. De fyra traditionella fönstren har ersatts av de mer organiska formerna i en fyrklöver.

En stor utmaning med Ledningssystem 2015 är att övervinna de problem som finns vid alla "övergångar"; från plan till genomförande, från genomförande till uppföljning och från uppföljning till utveckling. Det finns många skäl till varför planer inte övergår i handling, varför handling inte följs upp, varför uppföljningar inte leder till reflektion, samt varför reflektioner inte leder till nya och bättre planer. Ett annat problem kan vara inmatning och framtagande av ny data. Det ökade kravet på dokumentation inom skolvärlden upplever inte minst lärare som betungande. Att skapa en snabbare rundgång i PDCA bygger på att alla sådana övergångsproblem kan hanteras och göra styrcykeln smidigare och en del av vardagen. Att göra varje dag lite bättre (kaizen) kräver att man vågar kasta loss från gamla begränsningar i den mål- och resultatstyrda verksamheten och gå vidare.

# **KAPITEL 5**

## **SYSTEMATISK UTVECKLING BORTOM MÅL- OCH RESULTATSTYRNING MED LEDNINGSSYSTEM 2015**

### **5. 1 FRÅN REGELSTYRNING TILL KULTURSTYRNING**

I kapitel 2 diskuterades Ouchis fyra styrningsformer (figur 1) utifrån skolans och förskolans utveckling i Sverige. Där framgick att utvecklingen gått från regelstyrning till målstyrning. Enligt figur 1 är målstyrning lämplig vid styrförutsättningar där ledningens kunskap om arbetets utförande förutsätts vara liten och möjligheten att mäta måluppfyllelsen är stor.

Som visats i denna rapport är detta en problematisk utveckling. Ett krav för att bli rektor enligt den nya skollagen är pedagogisk utbildning och erfarenhet, vilket gör att rektor förutsätts ha stor kunskap om arbetets utförande. Däremot kan det ifrågasättas om möjligheten att mäta måluppfyllelse i alla avseenden är stor. Trots alla modeller för styrkort och andra mätinstrument inom skola och förskola verkar det finnas sådant som inte faller inom ramen för siffer- eller bokstavsskalor. I kapitel 2 diskuterades också risken att målstyrningen kanske inte ersatt den gamla regelstyrningen utan snarare lagts ovanpå, vilket medfört en överdos av styrning.

Detta avslutande kapitel a börjar med att diskutera problem och möjligheter med skolans regelstyrning. Därefter följer ett avsnitt som utvecklar kritiken mot mål- och resultatstyrningen. Till sist diskuteras möjligheten att stärka professionens makt och roll genom att göra Ouchis kulturstyrning till en explicit styrform i skola och förskola. En styrform som med fördel kan finna utvecklingsstöd i den framtagna protypen Ledningssystem 2015.

### **5. 2 PROBLEM OCH MÖJLIGHETER MED DEN GAMLA REGELSTYRNINGEN**

Länge styrdes skolans värld med hjälp av regler.. Listan av regler var lång från skollag, kommunallag, läroplan, detaljerade stadsbidragsbestämmelser etc. Reglerna omsattes i planer som arbetsplan, skolplan etc. Perioden kan karakteriseras som; ”Alla dessa planer!”. Eftersom staten var huvudman

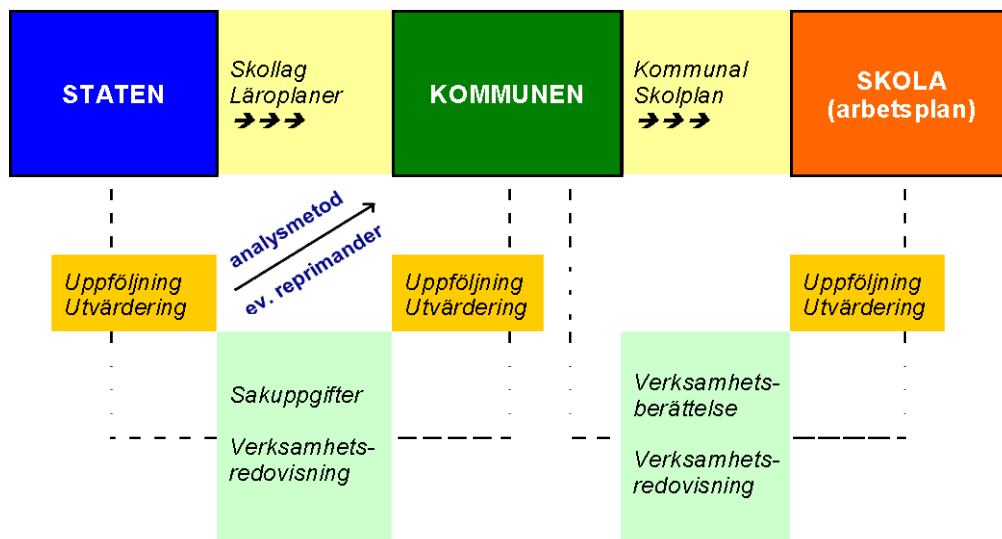
blev planerna i praktiken ”lag”. De relativa betygen (1-5) sattes efter en normalfördelad kurva vilket bland annat gjorde att medelvärdet av kunskap på varje skola förutsattes vara nära 3,0 och att alla skolor var lika.

Vad var då problemen med den gamla regelstyrningen? Ett av huvudproblemen var att regelstyrning över tid blev omodernt och inte räckte till för att beskriva utvecklingen i samhället. Jämfört med de fyra faserna i PDCA-cykeln fokuserade regelstyrning i huvudsak planerna. Att planer sedan kunde genomföras på en mängd olika sätt hamnade utanför fokus. I detta kapitel har vi valt att jämföra de olika fyra faserna med en fyrtaktsstyrning, som en parallell till en fyrtaktsmotor. Den gamla entaktsmotorn används inte längre. Däremot verkar ingen ifrågasätta att det i grunden finns gemensamma regler t.ex. i form av en skollag.

### 5.3 Problem och möjligheter med mål- och resultatstyrning

Med beslutet (Prop.1990/91:18) om ansvaret för skolan (Lpo 94 och Lpf 94) inleddes den mål- och resultatnriktade styrningen av skolan. Reformen byggde på tre samtida förändringar; kommunalisering, mål- och resultatstyrning samt kunskapsbaserade betyg. Idén var att staten skulle formulera mål och sedan följa upp resultaten av hur dessa mål uppfylldes. Kommuner och andra huvudmän fick sedan delegation att genomföra dessa planer och stå för utvecklingen. Kommunerna skulle också ansvara för uppföljning av verksamheten och utvärdera om målen uppfylldes. Ett problem med den mål- och resultatorienterade styrningen av skolan är svårigheterna att mäta resultat. Vad är ett bra resultat i skolan och förskolan? Det ekonomiska resultatet, barn och elevers kunskapsutveckling eller deras personliga utveckling etc?

Grundtanken bakom den mål- och resultatstyrda modellen är att uppdragsgivaren, staten, beslutar om vad som ska åstadkommas. Uppdragstagaren, kommunen eller friskolan, beslutar därefter hur verksamheten ska genomföras för att nå uppsatta mål. Styrmodellen bygger på ett förtroende och delegerat ansvar till den som ska genomföra verksamheten samt på regelbunden återkoppling och analys av uppdragstagarens resultat. Figuren nedan visar grafiskt hur mål- och resultatstyrning är tänkt att fungera.



**Figur 8: Mål- och resultatstyrning enligt Skolverket ([skolverket.se/utveckling](http://skolverket.se/utveckling))**

Figur 8 visar hur Skolverket på sin hemsida illustrerar hur idéerna med mål- och resultatstyrning ska fungera utifrån de av staten beslutade skollag och läroplaner. Kommunerna eller andra huvudmän gör skolplaner samt genomför utbildningen i sina skolor. I den andra riktningen krävs uppföljning i form av verksamhetsredovisning, verksamhetsberättelser samt sakuppgifter.

Som visas i denna rapport finns det problem i denna idealbild. I en mål- och resultatstyrd skola framträder två av de fyra styrfaserna i PDCA-cykeln som viktigare än de andra. Mål (planera) och resultat (följ upp) lyfts fram och överskuggar därmed faserna genomför och utveckla. Genom att speciellt fokusera på två av fyra faser kommer skolans ledning att ske i tvåtakt: mål – resultat, mål – resultat osv. Det betyder att faserna genomför och utveckla blir underordnade och riskerar att inte få samma uppmärksamhet som mål och resultat. Det är naturligtvis olyckligt eftersom det är i själva genomförandet som kvaliteten bestäms. Brister i genomförandet av skolans aktiviteter ger brister i resultatet. En annan svaghet är att de kvalitetsbrister som uppträder behöver den andra undertryckta fasen, utveckling, för att kvaliteten på sikt ska höjas.

Här ska också kommenteras det traditionella verksamhetssystemets inverkan på styrningen. Nästan alla moduler och delar i dagens verksamhetssystem är inriktade på endera mål (budget, lärandemål etc) eller resultat (utfall i form av ekonomiskt resultat, resultat på nationella prov, betyg etc.) De innehåller inte samma stöd för faserna genomförande eller utveckling.

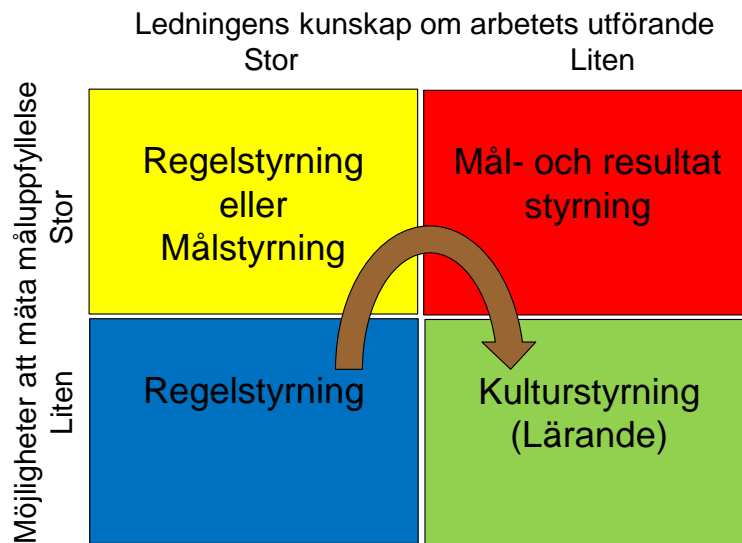
Effekten av den mål- och resultatstyrda skolan är att den styrs i tvåtakt. Faserna mål (plan) och resultatuppföljning dominerar. Det betyder att faserna genomförande och reflektion blir underordnade och att motorn går ojämnt. En annan kritik är att när den reflektion som ingår i utvecklingsfasen inte får den tyngd den förtjänar, kommer reflektionen inte heller att påverka nästa varv av planering. Utan sådan reflekterande analys riskerar underlaget till nästa omgång planer vara bristfälligt. En diskussion av framtida planer, utan verkliga faktaunderlag, kan inte motsvara den ”vetenskapliga grund och beprövade erfarenhet” som den nya skollagen kräver (SFS 2010:800 5§).

## **5.4 PÅ VÄG MOT SYSTEMATISK UTVECKLING MED KULTURSTYRNING**

I detta avsnitt diskuteras möjligheten att stärka professionens makt och roll genom att göra Ouchis kulturstyrning till en explicit styrform i skola och förskola. Förslaget till kulturstyrning motiveras utifrån arbetet med att ta fram prototypen för Ledningssystem 2015.

I den systematiska styrningen med Ledningssystem 2015 lyfter vi samtidigt fram alla fyra faserna i PDCA-cykeln. Om vi fortsätter jämförelsen med bilmotorer går vi från tvåtakt till fyrtakt. Ett av projektets resultat är att den ständiga förbättringen (kaizen) kommer av att faserna planera, genomför, följ upp och utveckla får lika vikt samt att gränserna mellan faserna blir genomskinliga, vilket möjliggör glidande och enkla övergångar från en fas till nästa. På så sätt kan skolan och förskolan sätta kvalitetshjulet i rullning. Med ett ständigt upprepat PDCA-kvalitetshjul möjliggörs på sikt en bättre skola och förskola. Samtidigt ska vi komma ihåg att de japanska bilföretagens framgångar med kaizen inte kom över en natt, det tog många år av ihärdigt systematiskt utvecklingsarbete med kvalitetshjulet för att få ordning på verksamheterna.

En annan lärdom från de japanska framgångarna inom bilindustrin är att det lika mycket handlar om en kulturstyrning som en arbetsmetod. Den japanska kulturen präglar arbetslivet på samma sätt som det privata livet. Den japanska termen kaizen kan översättas till att ”göra mer av det goda” där kai betyder att göra mer och zen står för det goda. För att poängtera att den systematiska utvecklingen också innebär en kulturstyrning återvänder vi till Ouchis styrningsformer. I figuren nedan har vi markerat den föreslagna vandrigen från regelstyrning över mål- och resultatstyrning vidare till kulturstyrning.



**Figur 9: Från regelstyrning till kulturstyrning, anpassad efter Ouchi (1979)**

I figuren framgår att Ouchis definition av kulturstyrning utgår från styrförutsättningar där ledningen har liten kunskap om arbetets utförande på detaljnivån och att möjligheten att mäta måloppfyllelsen också är liten. Det ska inte tolkas som att det inte finns några möjligheter till mätning eller att ledningen inte har några kunskaper om arbetets utförande. Det som Ouchi vill förmedla med kulturstyrningen är att det är ännu viktigare med en gemensam kultur och värderingar om vad som är viktigt i professionens utförande än att i detalj utveckla måldokument och mätsystem.

En genomgående kritik som Skolverket och Skolinspektionen för fram är bristen på ett systematiskt arbetssätt snarare än brister i system eller informationsunderlag. Både i exemplet från Tolvåkersskolan och i Skolverkets rapport 2011 framkommer att planer och mätningar av nyckeltal inte är de stora bristerna, utan det som verkar saknas är en kultur av lärande av tidigare misstag. Det är med den bakgrunden vi föreslår en övergång till kulturstyrning med lärande i fokus i enlighet med Ouchis förslag. Liknande idéer förs fram av Lapsley (2009) som kritiserar styrningen i den offentliga sektorn för att vara alltför mycket inriktad mot mätning och kontroll (the audit society) i stället för att bejaka den kulturstyrning som finns i väl fungerande sjukhus och skolor.

Ouchi (1979) bygger sitt förslag till kulturstyrning på det han kallar klaner. Typiska sådana klaner är läkare och lärare där hela deras utbildning kan ses som en ”indoktrinering” mot den hägrande examen (licensen) att börja arbeta i ”professionen”. Båda utbildningarna bygger på etablerade traditioner kombinerat med senaste kunskaperna inom området. Under utbildningen

fokuseras även frågor om värderingar och attityder. Som professionell läkare eller lärare blir personen en del av en kultur med relativt liknande värderingar som baseras på goda kunskaper om vad som är möjligt att göra i verksamheten och vad som skapar kvalitet. . Det handlar om att överföra det lärande och utvecklingsarbete som varje god lärare gör i sin dagliga verksamhet, till att också omfatta ledningen för skolor och förskolor. Med den kulturen kan verksamheten fokusera på kärnan, det vill säga lärande och utveckling.

Nu är det inte frågan om att gå från en tvåtaktare (plan-resultat) till en annan (lärande-utveckling). Utan vår tes i detta avslutande avsnitt är att rektorer och andra ledare i skolan och förskolan, med hjälp av förslaget till Ledningssystem 2015, kan ta det ansvar som den nya skollagen anger – att systematiskt utveckla den pedagogiska verksamheten. Det systematiska utvecklingsarbetet kan ge underlag till en aktiv styrdialog och möjlighet till en gemensam och kontinuerlig lärandeprocess i hela verksamheten. Med kombinationen av att tydligt bejaka behovet genom att tillämpa kulturstyrning och att genom att använda Ledningssystem 2015 som stöd för detta kan rektor koncentrera sig på det som är viktigt i verksamheten. Den överdos av styrning vi diskuterade tidigare kan ersättas med färre men mer realistiska planer och mål som också verkställs.

Med lärandet i fokus, där professionens makt blir stärkt, kan varje dag i skolan och förskolan bli en del av en kultur av att försöka att bli lite bättre, som i kaizen, med stöd av den systematiska utvecklingen. På det sättet har den svenska skolan förhoppningsvis en chans att börja återta en mera framskjuten position i de internationella jämförelserna.

Utifrån ett centralt perspektiv kan decentraliseringen av ”styrmakten” ner till skolan och förskolan medföra problem för det centrala perspektivets behov av överblick och prioriteringsambitioner. Hur skall man till exempel utifrån ett kommunalt ledningsperspektiv kunna vara säker på att kommunens skolor och förskolor drivs på bästa möjliga sätt? En annan fråga är naturligtvis den ständigt aktuella frågan om likvärdig skola för alla. En lösning på denna problematik kan vara att vissa av de mått som till exempel kan återfinnas i Ledningssystem 2015 också motsvarar de behov som till exempel centrala kommunledningar eller staten har på skolans utförande. Hur det blir i framtiden skall emellertid bli spännande att följa utifrån föreliggande rapportens utkast till Ledningssystem 2015. Förhoppningsvis kan rapportens idéer om systematisk utveckling och lärande inom skola och förskola vara en inspiration i utvecklingsarbetet framöver.

# RAPPORT FRÅN PROJEKTMÖTEN I U-LABORATORIET

## UTVECKLINGSLABORATORIUM NUMMER ETT (U-LAB 1)

### 1.1 Projektstart

Det första utvecklingslaboratoriet, U-lab 1, hölls i september 2009 på Ekonomihögskolan vid Lunds universitet. Där diskuterades deltagarnas förväntningar om vad som skulle ske i U-labbet och syftet med det framtida ledningssystemet för skola och förskola. Den teoretiska utvecklingen inom både U-lab och ledningssystem presenterades utifrån svensk, skandinavisk och internationell forskning. I dokumentet nedan beskrivs kraven på nästa generations ledningssystem. Uppstarten avslutades med planering av kommande U-lab i tid och rum samt en uppgift att tänka på till nästa U-lab.

### 1.2 Kraven på nästa generation av ledningssystem

Ett ledningssystem har i uppgift att ta emot, analysera och sammanställa information från olika källor för att ge en övergripande men samtidigt en så korrekt bild som möjligt av situationen i en organisation. Med hjälp av information från ledningssystemet fattas sedan beslut om hur man vill påverka situationen. Traditionellt har ledningssystem främst varit militära, men numera är de oftast civila. I ett ledningssystem ingår organisations policy, mål och styrdokument samt strategier för att nå målen.

Nuvarande generation av ledningssystem, och framförallt användningen av dem, separerar faserna Plan, Do, Check och Act i styrcykeln (PDCA). Dessutom har balansen mellan de fyra olika faserna varit ojämn. Genom åren har det varit olika delar i PDCA som verksamheten lagt tyngdpunkten på. Under vissa tider har man mest kört på i gamla hjulspår (Do), utan någon större reflektion. Under andra perioder i skolvärlden hade PLAN motsvarande viktiga ställning. Hade man bara gjort sina planer vara allt lugnt under ett år tills nästa plan skulle skrivas (alla dessa planer...). På senare tid har CHECK = årsredovisning, kvalitetsredovisning, etc. tagit överhanden. När man gjort sin årliga check i årsredovisningen kunde man slappna



av till nästa års uppföljning. Reflektions- och lärandefasen (Act) har hittills inte på samma sätt haft denna tyngdpunkt, även om vissa krafter försökt

Den nya generationens ledningssystem i förskola & skola måste kunna hantera utmaningarna med många, skiftande och ibland motstridiga mål. Ledningssystemet måste behandla hela skalan av datamaterial från siffror, text, bild, video etc. och ge en mera mångfacetterad och frodig information än dagens. Ytterligare krav är att ledningssystemet med den rika informationen kan användas i olika situationer, på olika sätt för olika professionella medarbetare med olika ledarstilar och i olika miljöer. Dessutom måste det nya ledningssystemet enkelt kunna förändras och anpassas efter nya förhållanden. Anpassningsförmågan kan beskrivas som att systemet alltid befinner sig i Beta.



Figur 10 Bilder på nästa generation ledningssystem

Figuren sammanfattar kraven på nästa generation ledningssystem. Skärmbilden till höger visar ett exempel på den typ av kollage av fönster och applikationer som kan ge en "rikare" information. Den högra delen visar sammanfattningen av kraven i punktform.

## U-LAB 2

### 2.1 Fortsatt arbete i U-labbet

U-lab 2 hölls i november 2009 på Ekonomihögskolan. Användargruppen konstituerades som den *community* som driver innovationen och evaluerar nya idéer och koncept. Vi diskuterade en första skiss (prototyp på whiteboard) till nästa generation ledningssystem samt hur det skulle kunna användas. En sammanställning av förslag till nästa generations ledningssystem presenteras i följande avsnitt.

## **2.2 Vad bra i dagens ledningssystem, sådant som vi vill behålla**

Allt är naturligtvis inte dåligt i dagens ledningssystem. Det finns många delar som fungerar utmärkt. Vi samlade en lista på sådana delar som deltagarna var nöjda med i sina nuvarande ledningssystem. Deltagarna menade att det finns bra uppföljningar, ok analys men åtgärd/ act saknas i PDCA-cykeln i nuvarande ledningsstöd. Bra underlag för utvecklingsplaner och samtal. Att leda medarbetare och ungdomar med schemaläggning fungerar bra och schemats styrande form är en styrka. Att utforma mål och bedömning tillsammans med ungdomar i diskussioner och samtal är en annan bra del. Veckovisa arbetsplatsträffar på whiteboard – leder till snabba skott och åtgärder. Överhuvudtaget var deltagarna nöjda med sina regelbundna arbetslagsträffar som gav en gemensam agenda vilket leder till empowerment - kollektiv kraft. Man tog också fram vikten av att använda goda exempel, använd de kompetenser som finns, ”Kerstin 65” var ett levande sådant ”case” som en deltagare berättade. Detta visar också på styrkan med flera generationer av medarbetare, från nybörjare till mentorer. Även själva tekniken fick godkänt, det viss säga mobilitet, telefoner och data, som förenklar vardagen.

## **2.3 Vad är sämst i dagens ledningssystem, sådant som vi måste åtgärda**

Den sämsta delen i dagens ledningssystem upplevdes vara rapportsystemen, de fångar inte upp det som verkligen händer i organisationen. En annan svaghet är kraven på dubbelkoll och ibland trippelkoll, helt i onödan om inrapporteringen vore rätt från början.

Åtgärda tidstjuvar – ta bort icke värdeskapande uppgifter och aktiviteter. När det gäller frågor om personal diskuterades en lång kritisk lista. Enkelriktad användning av anställningsformer, det finns fler typer att använda . Hur tar vi hand om nyanställda? Vad gör vi åt problem med de låga intagningspoängen på lärarhögskolorna? Är framtida lärare motiverade? Känner alla samma lust att gå till jobbet? Vi tar inte alltid tillvara på det intellektuella kapitalet, medarbetares kompetenser. En och annan Caligula finns fortfarande kvar, ibland också på ledande poster.

## **2.4 Vad saknas i dagens ledningssystem, sådant som vi måste lägga till**

Den största saknaden gäller lärande system och lärande organisation (som inte upprepar gamla fel). Till detta hör tydligare ansvar, rättigheter och skyldigheter. Snabbare beslut, nya förbättringar måste införas snabbare. Kvalitetskrav, stöd för systematiskt kvalitetsarbete. En annan saknad gäller ett gemensamt och bättre språk, använd rätt värdeord, ett professionellt språk. Arbetsplats (inte ”skola”) - från en stängd till en öppen värld, som i professionell service. Trygg tillåtande miljö. Mångfald, flera kulturer. En deltagare berättade om ett exempel som han benämnde ”Tinas pappa” där

erfarenheter från andra kulturer berikat diskussioner i undervisningen. Sådana små liveberättelser borde gå att inkludera i framtidens ledningsstöd. Ett annat krav var stöd för systematiskt arbete med arbetsmiljön. När det gäller kontakterna med barn och ungdomar pekade flera deltagare på nutidens medvetna ungdomar som en underutnyttjad resurs i skolan. Man ville se mer elevprocesser i systemet, elevråd med större inflytande, utnyttja elevkraft och engagemang mer. En annan del som behöver utvecklas är ledares kompetens, kreativt ledarskap (entreprenöriellt tänk). Många nya ledare är bra på kommunikation och att skapa positiva krafter men behöver utvecklas när det gäller att systematiskt åtgärda brister. Ett förslag var att benämna ansvariga personer som ”ledare” inte chef – det ger fel associationer. Andra föreslog ett dubbelt ledarskap för att kunna bolla idéer. En deltagare föreslog att ledaren skulle ”komma ner från läktaren” och se till att alla är med i matchen. Ytterligare förbättringsförslag gällde bättre användning av olika expertis, lära från andra - benchmarking, bygg upp en kunskapsbank och en kompetensmatris. Stöd för kontakter med massmedia, aktivt arbete med PR.

## **U-LAB 3**

### **3.1 U-lab på PeterSvenskolan i Helsingborg**

Efter de två inledande U-labben på universitetet gav vi oss ut på en rundresa bland deltagarna. Det tredje U-labbet hölls i januari 2010 på friskolan PeterSvenskolan. Skolledarna Peter och Sven började med en kort presentation av verksamheten vid en rundvandring i lokalerna. Därefter berättade de om sin syn på ledningssystem idag och i framtiden och utvecklingsledaren Susanne beskrev sitt arbete som lagledare och coach med hjälp av ett enkelt system med en blå bok där hon noterade alla utvecklingsmöten hon hade med sina medarbetare för att enkelt kunna gå tillbaka och följa upp vad som hänt. Utifrån alla ledares läge idag diskuterades önskingar för framtida stöd. Vi diskuterade även erfarenheter från det danska U-labbet samt några forskningsrön om framtida informationsstöd från Lunds universitets IT-dag. En sammanfattning av dagen följer.

### **3.2 Ledningssystem på PeterSvenSkolan idag och i framtiden**

Idag arbetar man med två skolchefer (delat ledarskap), platschefer, teamledare, lärare (och kandidater). Skolidén bygger på delaktighet, aktualitet, morgondagen (samarbete med Campus Helsingborg, Malmö musik och högskolan i Kristianstad). Ett krav man har på ledningen är att det som händer måste kunna diskuteras direkt i arbetslagen. Man arbetar också med ett gemensamt ansvar för SY. Genom att jämföra de mest populära yrkena 2004 med 2009 får man en ständigt aktuell diskussion om hur man ser på kunskap och vad det innebär. Framtiden ställer krav på social inträning,

varje ny årskurs börjar med två veckors lägerskola som syftar till att förse alla elever med bättre inre trygghet. I den dagliga verksamheten är man noga med kontakter - Hur mår du Kalle? En annan bärande idé är att träna presentationer och att träna ledarskap för alla elever, från enskilda moment till hela lektioner och hela presentationer.

När det gäller personal arbetar man med ständig lärar- och ledarskapsutbildning. Platschefen Susanne berättade att hon varit med sedan start, tidigare som teamledare med ansvar för pedagogiska frågor, veckomöten samt en allmänt övergripande blick. Hon beskrev sin utmaning som att hitta verktyg för att göra visionen möjlig, entreprenöriella processer och att entusiasmera personalen (som sen ska sprida detta till eleverna). Hon kallade det att föra vidare en tradition samtidigt som man måste våga testa nya grepp. Hennes motto är att personer är viktigare än system. Det innebär gemensamma träffar för lärare, teamledare, platschefer, skolchefer samt att man besöker varandras lektioner för att alla ska bli sedda och kunna få ständig coaching. Som mer formell styrning används en enkät varje termin till personal, lärare och föräldrar som också går till kvalitetsredovisningen. Det som i ledningssystemet är speciellt för friskolor beskrevs som kraven på lönsamhet, likviditet, finansieringsproblematik och budget. När det gäller själva tekniken i ledningssystemet prioriterades ny teknik, filmer, bilder, radio och inspelningar som läggs ut på hemsidan på eget nät.

### **3.3 Hans berättelse från en SKL skrift om framgångsrika skolor**

*Som avslutning på dagen berättade Hans T om erfarenheter från framgångsrika skolor. Sammanfattningsvis kan konstateras att de har rätt ledare som vill utvecklas vidare och tar ansvar. De har rätt lärare med höga förväntningar på både sig själva och eleverna. Framgångsrika skolor har en systematisk uppföljning och återkoppling, fungerande relationer och en tydlig ansvarsfördelning. Vidare finns en samsyn om mål och riktlinjer samt in idé om att alla ska med. Man följer snabbt upp barn med problem.*

## **U-LAB 4**

### **4.1 U-lab i Eslövs kommun**

Det fjärde U-labbet hölls i mars 2010. Projektdeltagarna från Eslöv beskrev sitt nuvarande ledningssystem tillsammans med sina önsknings om Ledningsstöd 2015 tillsammans med ett större behov av ledningsutbildning. På U-labbet diskuterades också hur det framtida ledningssystemet ska kunna användas webbaserat (i molnet) för snabbare kommunikation, aktion och uppföljning. Här följer en sammanfattning.

#### **4.1 Bedömning av ledningsstöd i Eslöv idag**

De delar av ledningsstödet idag som man var mest nöjda med var Tieto-Enators Procapita för barn och elev som på en femgradig skala fick betyget 4 samt QlikViews analyser för användare och ledare med betyg 4,5 för att vara flexibelt, anpassningsbart och kundanpassat. De delar man var mest missnöjd med var Logica Raindance för ekonomi och Logicas personalsystem som båda fick betygen 2,5. Andra delar som bedömdes vara ok var enkätverktyget för elev, arbetsmiljö och personal samt verktyget för kvalitetsredovisning som liknar den i Kristianstad. I ledningssystemet idag ingår även en uppsättning gemensamma tester och bedömningsmallar för individuella utvecklingsplaner, IUP. Som ledningsstöd används också en mer informell rutin för teambildning kallad tårtfabriken. Man har också en ISO-9000-inspirerad arbetsmodell som ska ge ständig förbättring av kvaliteten.

#### **4.3 Önskad ny teknik 2015**

När det gäller önskemål om ny och förbättrad teknik i det framtida ledningssystemet prioriterades en mer QlikView-liknande teknik, eller Business Object etc. Man efterlyste också mer av kund- och verksamhetsanpassning. En stor irritation i dagens system är teknikproblem med inloggningar. Ett krav i framtiden är därför inga konstiga koder och en single sign-on. Det nya systemet bör vara webbaserat (molnet) och ha iPod-möjligheter med appar och liknande. Kanske börjar vi 2015 närma oss nätstandarden 5G med ännu större mobilitet? Dagens ledningssystem bygger i alltför hög grad på envägskommunikation, i framtiden måste vi bli bättre på tvåvägskommunikation. Kanske är vi också på väg mot det som ibland kallar web 2.0 som ny infrastruktur för kommunikation.

#### **4.4 Andra krav på Ledningsstöd 2015**

Som nya krav på ledningsstödet till rektor fördes fram en hela tiden aktuell uppföljning av mobbning och utanförskap. Kan man snabbt komma tillrätta med sådana problem är mycket vunnet i skolan och förskolan. Ett annat krav är återkommande ledningsutbildning och coachning samt att organisationen måste bli mycket bättre på möten. Den framväxande multikulturen behöver utvecklas så att styrkan i olikheter tillvaratas, i kontrast till den gamla enhetsskolans ”likaideal”. För lärare behövs bland annat ett bättre stöd för mål- och bedömningsmatriser och liknande verktyg för det dagliga arbetet. I förvaltning och administration behövs resurser för den nya infrastrukturen som den nya tekniken erbjuder. För elever och föräldrar ska Ledningsstöd 2015 först och främst möjliggöra den ”givande skoltid” som elevrådet kräver. De mål- och bedömningsmatriser som vissa lärare använder måste ständigt vara aktuella och delas med elever och föräldrar. Nya arbetsformer som gymnasiet på distans, lärcentra och sociala media i undervisningen måste också stödjas. Samtidigt ska tekniken också stödja de

fysiska mötena som kommer att förbli kärnan i verksamheten. Teknik i all ära, men en fysisk ros till någon som gjort något bra är mer värd än en smiley eller ”gilla” i fb.

## **U-LAB 5**

### **5.1 U-lab i halvtid**

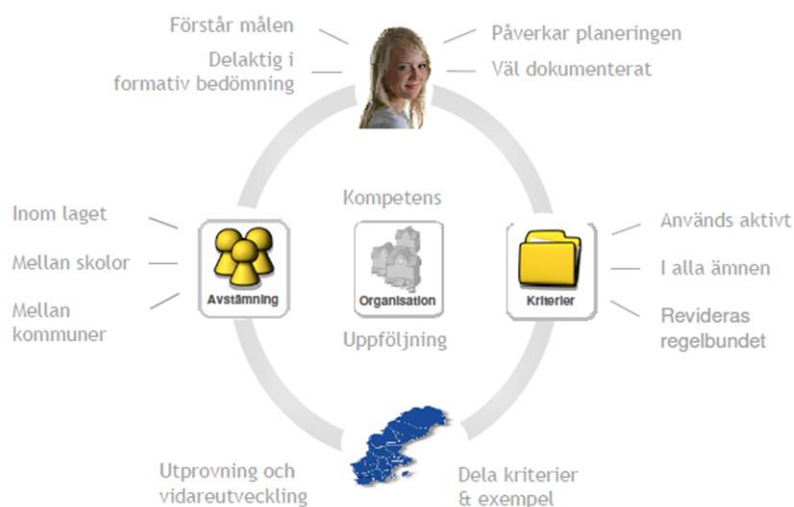
Det femte U-labbet möttes i maj 2010 på Ekonomihögskolan. Vi behandlade inledningsvis några av Kristianstads kommuns idéer till ett nytt ledningssystem. Två lärare från Kristianstad, Pontus och Elisabeth, berättade om sina erfarenheter av samtalsutbildning och lärande samtal för att sedan landa i utveckling av mål- och bedömningsmatriser. Vi diskuterade exemplet Unikum och att lära av varandra men också kritiska frågor som hur man gör i andra länder samt graden av vetenskaplighet. U-lab 5 avslutades med en sammanfattning av läget hittills i projektet.

### **5.2 Samtalsutbildning**

Pontus och Elisabeth berättade om problem med dagens system Skola 24, systemet kan inte hantera mål- och bedömningsmatriser och det stödjer inte heller lärarens jobb med att kommunicera matriserna med elever och föräldrar. De menade att båda delar måste förbättras, alltså behövs ett nytt system som kan automatisera dagens manuella matris samtidigt som det bör innehålla en form av kommunikativ matris. Kommunikationen behöver också stödjas av samtalsutbildning, det är en viktig byggsten i lärarens område. Som ett exempel berättade de om en modell som använts i Kristianstad kallad Anna Ds projekt som de ansåg vara nyttig på många sätt. Bra för fortbildning, kan användas i arbetslag och andra konstellationer. Modellen bygger på tre steg: att se problem utifrån, triadsamtal och lärande samtal. I det lärande samtalet lyfts tyst kunskap fram, det är aktiverande samt bejakar olika individstilar och olika kompetenser. Ytterligare ett syfte med samtalsgrupperna var att ta fram skolans (kommunens) mål- och bedömningsmatriser och samtidigt komma fram till ett gemensamt språk. Samtalsgrupperna driver också på den pedagogiska utvecklingen.

### **5.3 Mål- och bedömningsmatriser samt annan FoU i skolan**

Diskussionen startade från ett utdelat exempel på en slöjdmatris, på [www.unikum.net](http://www.unikum.net) kan fler exempel hämtas hem. Syftet med en mål- och bedömningsmatris (MBM) är att kunna visa på progression i ämnen, med färdigheter och svårighetsgrader. Den kan användas i olika nivåer för elever, för klasser, för ämnen och på sikt kanske också för lärare och för en hel arbetsplats? Nedan finns ett exempel från Unikum på hur arbetet med MBM kan gå till.



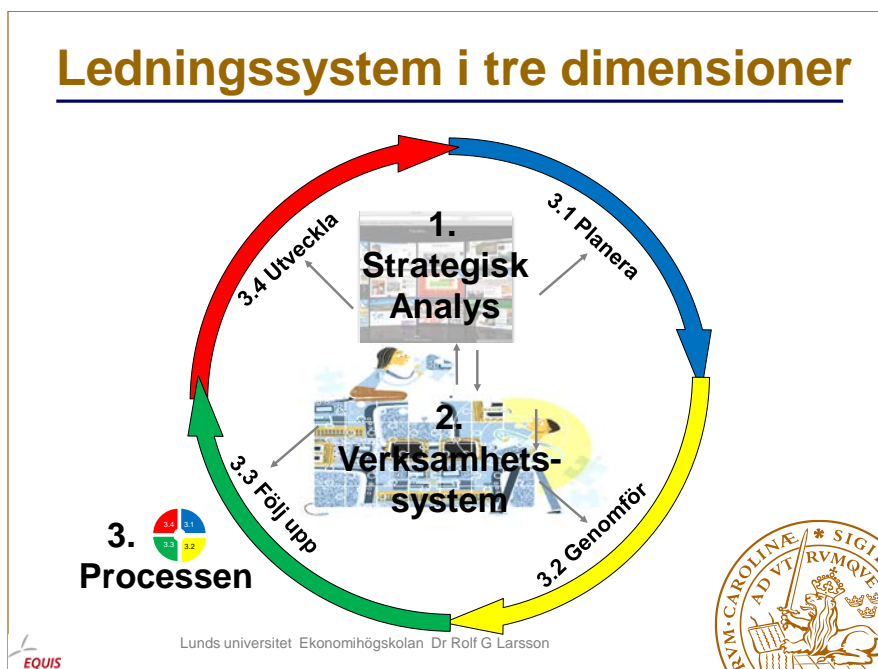
**Figur 11 Unikums förslag på arbetsgång med MBM**

Nästa del av diskussionen handlade om kritisk granskning av MBM samt frågan om vad som händer i de skolor som väljer att inte arbeta med MBM. En kritisk fråga till MBM var - vad betyder ”förmåga”? Att klassificera alla ämnen och alla barn utifrån den tvådimensionella MBM är också problematiskt. Andra frågor som diskuterades var vad som händer på förskolan samt vad som händer på gymnasiet med bedömningar av måluppfyllelser. I en mål- och resultatstyrd skola är en sådan diskussion viktig.

Forskning och utveckling om skolan bedrivs inom många områden. På U-labbet gjordes en snabb sammanfattning av deltagarnas olika syn på ett antal områden. Från verksamhetscontrollerna berättades om forskning och problem med verksamhetsresultat – om resultatstyrning ska användas är det en fördel om man vet lite mer om vad som är ett bra resultat i skolan och förskolan. Hur analyseras och presenteras sådant på bästa sätt? Hur kan beslutsstöd, Business Intelligence, Advanced Analytics, Business Objectives och liknande användas för att styra förändringsprocesser? Hur bygger vi in nytänkande, kvalitet och kreativitet? Från U-labbet i Danmark vet vi att just dessa frågor lyfts upp som väsentliga. Från deltagare med HRM-kompetens poängterades behoven av koppling till HRM-forskning om transparens, mötesplatser, dialoger samt arbetstidsproblemet – har vi en mer eller mindre flexibel arbetstid 2015? När det gäller forskning om ledarskap finns ett stort fält att försöka täcka in i det fortsatta projektet. Sista delen av diskussionen vid U-lab 5 handlade om rektors förändrade ansvar och befogenheter i propositionen till ny skollag.

#### 5.4 Halvtidsrapport och en första prototyp

Nedan sammanfattas i grafisk form vad vi kommit fram till så här långt in i projektet. Vi kallar delresultatet en första prototyp till Ledningssystem 2015. Vi har valt att se det nya ledningssystemet utifrån de tre huvudsakliga dimensionerna i en skolledares ansvar. På den strategiska nivån är rektor ansvarig för mål – och resultatstyrningen, vilket vi kallar Strategisk Analys. För det andra är rektor ansvarig för sin personal och den pedagogiska verksamheten. Stödet för detta arbete kommer från det vi kallar Verksamhetssystemet. För det tredje är rektor ansvarig för sin enhets utveckling. Stödet för denna ledningsdimension kommer från det vi kallar Processen, eller kvalitetshjulet, med de fyra faserna planera, genomför, följ upp samt utveckla.



Figur 12 En första prototyp till Ledningssystem 2015 i tre dimensioner

Det som främst skiljer det nya ledningssystemet från tidigare versioner är den samtidiga fokuseringen och integrationen mellan de tre dimensionerna Strategisk Analys, Verksamhetssystem och Processen. På detta sätt ska Ledningssystem 2015 undvika det klassiska misstaget av att verksamheten har en mängd olika planer som inte systematiskt genomförs eller följs upp.

Med Strategisk Analys får ledaren stöd för analyser av ”När och Varför-frågor”, nya planer, kvalitetsuppföljningar, pedagogisk utveckling och mycket mer. Analysverktyg på denna nivå kan vara Business Objects och QlikView som båda kan förväntas utvecklas vidare fram till 2015. Ett konkret exempel på ett stöd för en sådan analys är Susannes blå bok som kanske kan utvecklas till en blå ”notebook”.



Går vi vidare till dimensionen Verksamhetssystem kan vi se att det idag finns vissa delar som deltagarna tycker fungerar bra och som med mindre utvecklingsinsatser kan fungera också i Ledningssystem 2015. Andra delar i dagens verksamhetssystem har brister och behöver bytas ut. Men i dimensionen Verksamhetssystem bedömer vi inte att vårt projekt bör lägga allt för mycket tyngd. På marknaden finns en uppsjö av moduler för verksamhetsstöd.

I den tredje ledningsdimensionen, Processen, har vi hittills lagt ner mest tid i U-labbet. Många deltagares huvudkritik mot dagens ledningssystem är att det tar alldeles för lång tid att få saker att genomföras eller att få veta vad som hänt. I figuren ovan illustreras Processen som en variant av kvalitets-hjulets PDCA där vi har döpt de fyra faserna till planera, genomför, följ upp samt utveckla. Språkbruket är taget från terminologin i propositionen till den nya skollagen som i kapitel 6.3 om huvudmän och ansvarsfördelning poängterar kravet på ett systematiskt kvalitetsarbete med faserna planera, genomför, följ upp och utveckla verksamheten.

## **U-LAB 6**

### **6.1 U-lab i Kristianstads kommun**

Det sjätte U-labbet samlades i Kristianstad i september 2010. Där diskuterades Business Objects som analysverktyg, framtida förbättringsmöjligheter, synpunkter på halvtidsrapporten samt idéer för att gå vidare i projektet.

### **6.2 Ledningssystem idag i Business Objects (BO)**

Två kollegor från Kristianstad, Åsa och Mattias, visade och diskuterade sina erfarenheter av ledningsstöd i Business Objects (BO). Hela systemet är ett stöd för i första hand rektorer. BO är uppbyggd från samma struktur som Kristianstads styrkort. Analyser sker med ”skarpa värden” från olika delar av verksamhetssystemet. I ekonomidelen kan analysen i BO gå från en rapport ända ner på kontering och inskannad faktura. Motsvarande finns för personalområdet med löner, övertid, sjuklön, frånvarotyp och anställningstyp. Alla analysbilder i BO kan överföras till pdf eller Excel för t.ex. budget och plan för nästa period. Kompetensmodul (Peroma Logica) kommer inom kort att inkluderas i B-analysen. På lite längre sikt ska BO också kopplas till elevsystem (ProCapita) med klasslista, antal elever osv. Också kontakter mellan lärare och elever (First Class) ska kunna ingå. Olika lösningar för kunskapsmatris och omdömesmoduler kommer snabbt och kommer på sikt att inkluderas i BO. Åsa och Mattias visade också exempel från betygssystemet (ProCapita webmodul) kopplat till BO. Här kunde vi följa; betygsutveckling jfr nationella prov och betyg, meritvärde per ämne

(även i färg med grönt, gult och rött) som används i klasskonferenser och analyser om den kritiska frågan – varför blir betygen ständigt sämre? Analyserbart från hela kommunen ner till varje klass och individ. Omdömesmoduler t.ex. läsutveckling som mera successivt rapporteras och följs upp. I framtiden behöver vi få veta mycket snabbare vilka som riskerar att inte blir godkända och som ska ha ett åtgärdsförslag.

### **6.3 Framtida förbättringsmöjlighet i BO 2.0**

För även om BO är Kristianstads mest utvecklade del av ledningssystemet kan man redan se en förbättringspotential. Registrering ännu inte möjlig i samma vyer som rapporterna i BO (ovan). Inrapportering (scanning) av t.ex. åtgärdsprogram för elev som riskerar att inte kommer att bli godkänd måste ske mycket snabbare än idag. Finns inga sådana underlag tillgängliga för analys händer ingenting (skit in - skit ut). Möjligheter att blanda olika delar av dagens informationssystem i samma analyser i BO efterlyses. Intressanta sådana analyser kan gälla; behörighet bland lärare kopplat till betyg och verksamhetens beskaffenhet. När det gäller personalens (lärares ingång) skulle man vilja se; har du en individuell utvecklingsplan, hur följs den upp, åtgärder? De fördelar som finns med BO ska utvecklas vidare i BO 2.0 så att de viktigaste analyserna kan göras med ”tre klick” och snabbt kunna visas på ”max fyra A4”.

### **6.4 Synpunkter på halvtidsrapporten U-lab för Ledningssystem 2015**

En viktig del, som vi hittills inte diskuterat så mycket, är kontinuerlighet över hela skolsystemet från förskola till gymnasium. Många av de brister vi ser idag beror på missar i övergångar mellan klasser, åldergränser mm. Thomas A berättade om arbetet i Eslöv med kravet på att skola, personal och resurser ställs till barnens förfogande. Bara skolan kan ändras inte eleven. Samma synsätt bör råda ända upp till gymnasiet. Per-Erik K berättade om problem med läs- och skrivkunnandet på gymnasiet i Lund som scree-nar alla nya gymnasielever. Alla var överens om att denna problemställning måste synliggöras så tidigt som möjligt i skolsystemet och att åtgärder måste sättas in tidigare.

### **6.5 Att gå vidare – uppgifter till U-lab 7**

När vi nu fått en första ”prototyp” (se halvtidsrapporten) blir syftet att fortsätta att utveckla den till ett kreativt koncept. Sten-Bertil O lyfte kravet på vetenskaplighet och beprövade metoder i ledningssystemets alla delar. Det betyder att vi måste fånga upp forskningsfronten i våra olika discipliner. Vad vet vi om lärande - beror det på antal minuter som barnen träffar läraren? Matematik och moderna språk har de största problemen - men prioriteras resurserna efter problemen? Vad betyder orden i IUP? är de begripliga för barn, föräldrar och lärare? Hur går betygsättning till? Sten-Bertil O påpekade också att vi bör inkludera det han kallar ”styrsystem”, alltså den

politiska styrningen. Hur kan vi underlätta kopplingen till delen i Ledningssystemet? Lyckas vi med vårt uppdrag såg han Ledningssystem 2015 som en potentiell exportprodukt. Vi vet att förskola och vuxenutbildning redan idag är framgångsrika exportprodukter.

## **U-LAB 7**

### **7.1 U-lab i cyberrymden**

Det sjunde U-labbet skulle ha samlats i Södra Sandby i december 2010 men blev inställt på grund av snöstorm. I stället utbyttes erfarenheter via mejl och Google. Deltagarna gick igenom sina kopplingar till forskningsfronten i områden som: lärande, IUP och betygsättning. Andra funderade över problemen med att få prototypen till ett nytt Ledningssystem 2015 för skola och förskola mera levande. Några tog på sig uppgiften att fundera på frågan -hur går vi från ”prat till verkstad i U-labbet?

### **7.2 Delrapport från systerprojektet i Danmark**

En av de saker som diskuterades per mejl var nedanstående rapport från det danska U-labbet:

#### **FORUM for fremtidens offentlige ledelse og styring efter New Public Management**

Der er behov for et tilbageblik og evaluering på Kvalitetsreformens tiltag og resultater, samt debat om reformens videre forløb og fremtids-visioner. Kvalitetsreformen blev i 2007 præsenteret som en reform, der skulle sikre et synligt kvalitetsløft i den offentlige service gennem bedre kvalitetsstyring, regelforenkling og øget fokus på ledelse og leder-udvikling. Det blev synligt, at 25 års New Public Management-reformer nok var gået for vidt hvad angår regulering og dokumentationskrav. Det offentlige lederskab var blevet fortrængt. Derfor skulle der satses på administrative regelforenklinger gennem bl.a. retten til at udfordre eksisterende hæmmende regler og overflødige registreringer. Debatten om Kvalitetsreformen og dens initiativer har været præget af modstridende opfattelser. Var det rent spin, eller har reformen evnet at sætte fokus på den offentlige sektors behov for nye styringsformer med basis i det lokale lederskab? Efter to års indsats, bliver det store spørgsmål: Hvor blev reformen af?

## **U-LAB 8**

### **8.1 U-lab i Malmö stad**

U-lab 8 träffades i Malmö i januari 2011. Där diskuterades hur de nya deltagarna från Malmö och Lund arbetar med utveckling av ledningsstöd idag. En del av diskussionen rörde den i Malmö nyligen publicerade utvärderingen av gymnasieskolans elever i årskurs 1, 2010 från utvecklingsavdelningen. Diagrammet nedan utgjorde en stor del av diskussionen. År siffran

14% som anger att de trivs ganska dåligt och mycket dåligt med skolarbetet bra eller dålig? Kan man nå 100? Den typen av frågor diskuterades både utifrån trivselundersökningen och utifrån en allmän syn på mätproblem med enkäter.

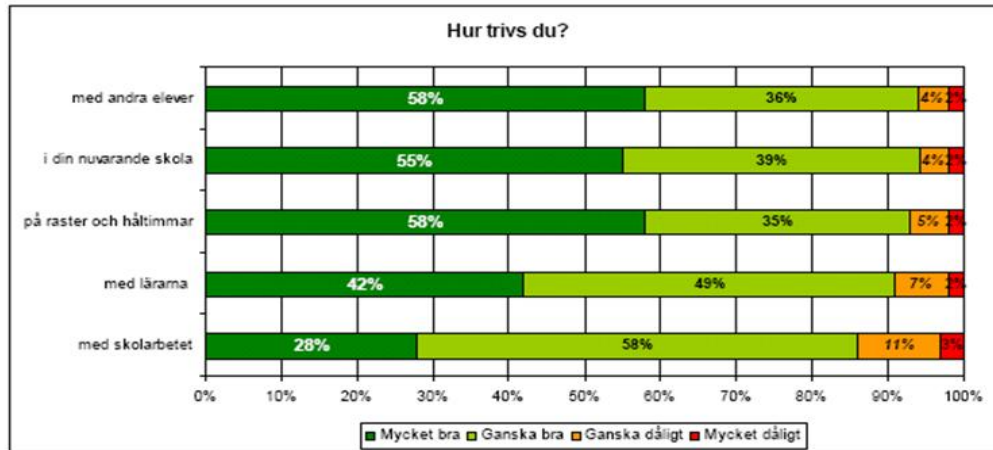
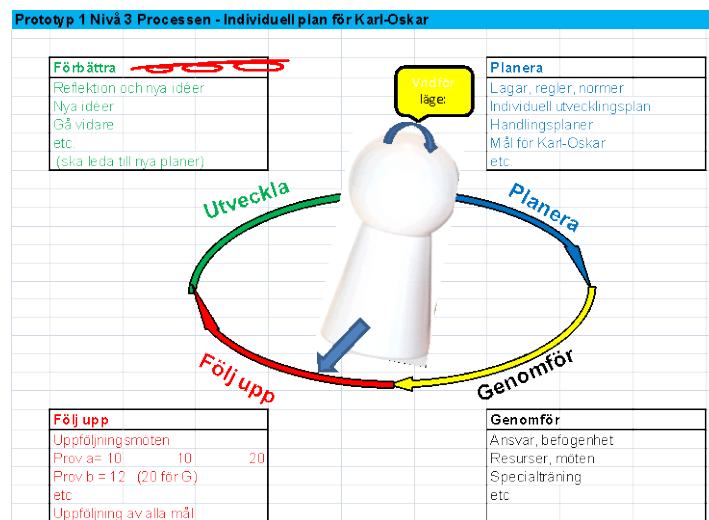


Diagram 1

## 8.2 Visning och diskussion av prototyp 2

En annan punkt handlade om den första presentationen av en ”levande” prototyp 2, som kan sägas vara vår summering så här långt i projektet sammanfattat i Excel. Det som främst skiljer det nya ledningssystemet från tidigare versioner är den samtidiga fokuseringen och integrationen mellan de tre dimensionerna Strategisk Analys, Verksamhetssystem och Processen. På detta sätt ska Ledningssystem 2015 undvika det klassiska misstaget av att verksamheten har en mängd olika planer som inte systematiskt genomförs eller följs upp. Genom att tydligare koppla samman mål och planer till genomförande, uppföljning och utveckling av resultat får ledningen snabbare informationer om problem och brister i den dagliga verksamheten och kan därigenom betydligt snabbare sätta in åtgärder. Behovet av att integrera de olika dimensionerna i rektors och förskolechefs ansvar påtalas även i propositionen 2009/10:165 till den nya skollagen. I figuren nedan visas en skiss till innehåll i den tredje dimensionen Processen.



**Figur 13 Prototyp 2 till Ledningssystem 2015**

I figuren illustreras Processen som en variant av kvalitetshjulets PDCA där vi har döpt de fyra faserna till planera, genomför, följ upp samt utveckla, vilket stämmer med terminologin i den nya skollagen. Exemplet i figuren är taget från en IUP för den fiktive eleven Karl-Oskar. I det övre högra hörnet börjar processen med Karl-Oskars IUP och de mål som sätts upp i den. I nästa fas genomförs planerna utifrån delegerat ansvar i form av möten, specialträning etc. I nästa fas följs resultaten upp i form av olika prov och utvärderingar. Till sist, i fasen utveckla, reflekterar de berörda över Karl-Oskars situation och ser hur man kan gå vidare i en ny fas av PDCA. Genom att snurra på den centrala knappen kan man hela tiden se alla faser rörande samma ärende. Då kan ingen säga att man inte kände till planen, eller uppföljningen eller någon av de andra faserna – all information finns alltid tillgänglig.

På motsvarande sätt har rektor och förskolechef ansvar för skolans och förskolans alla mål och resultat. Med hjälp av det nya ledningssystemets dimension Processen kan lika stort fokus läggas på alla de fyra faserna i PDCA-cykeln och därigenom säkerställa att kvalitetshjulet verkligen kommer i rullning. I ett systematiskt kvalitetsarbete går faserna in i varandra så att skolans mål också genomförs i den dagliga verksamheten, kontinuerligt följs upp, utvärderas och leder till utveckling. När kvalitetshjulet snurrar pågår alla fyra faserna samtidigt i olika delmål och områden vilket leder till ständiga förbättringar. Ledarens arbete underlättas av en betydligt snabbare loop som också blir en form av lärande som kan leda till utveckling av rektors och förskolechefens enhet.

## U-LAB 9

### 9.1 U-lab i Södra Sandby, Lunds kommun

Det nionede och näst sista U-labbet hölls i Södra Sandby i mars 2011. Där tog två av Lunds kommuns utvecklingsledare tillsammans med rektor emot oss med en god skol-lunch på Killebäcksskolan. Förvaltningschefen berättade sedan om utveckling och ledningsidéer i Lund med stöd av ITs Learning och det kommande publiceringsverktyget NING. Ingela H berättade om och visade exempel på hur man använder UNIKUM som datorstöd för IUP, skriftliga omdömen och i utvecklingssamtal. Lars P och Ingela H berättade vidare om ett utvecklingsprojekt tillsammans med UNIKUM som syftar till att inkludera Matriser i systemet. Vidare jämfördes och diskuterades Lunds kommuns användning av IUP och matriser med Kristianstads motsvarande arbete. Göran M, Hans T och Anders R visade och diskuterade utifrån en pilotstudie behovet av att kunna använda matriser också i studieövergångar och för progression.

### 9.2 PDCA och kvalitetsutveckling i skola och förskola

Thomas A berättade om arbetet i Eslövs förskolor med styrcykeln som i deras version kallas Analys-Reflektion-Utvärdering. Han diskuterade också problemen med frågorna - vad ska man lära sig i förskolan, samt hur mäter vi kvalitet i förskolan? Rolf L fortsatte med frågan om hur vi får in våra tankar i U-labbet i prototypen till Ledningssystem 2015. Framförallt problemen med att visa alla aktiviteter i förskola och skola i de fyra faserna; planera – genomföra – följa upp – utveckla. I U-labbet diskuterades vårt gemensamma arbete med att hitta exempel på aktiviteter i de fyra faserna. Inför avslutningen av första delen av projektet i U-lab 10 behöver vi kunna visa några sådana exempel.

Vi enades om kravet att i Ledningsstöd 2015 måste det vara enkelt att SAMTIDIGT kunna se vad som händer i en aktivitet i de fyra faserna: planera – genomför - följ upp - utveckla. På så sätt kommer vi åt flera problem. Ett vanligt problem i skolan har varit alla dessa planer som aldrig genomförts. Ett annat problem kan vara att aktiviteter genomförs utan att stämma överens med skolans planer. Ett tredje problem har varit bristen på uppföljning av viktiga aktiviteter. Bristen på utveckling och reflektion har ofta varit ett fjärde problem. Genom att samtidigt belysa de fyra faserna kan sådana problem lösas. U-lab 9 avslutades med att vi tillsammans hjälps åt att hitta exempel på aktiviteter som genomgått alla fyra faserna. Utvecklingssamtal med personal skulle kunna vara ett sådant exempel. Arbetet med kvalitetsredovisning kan vara ett annat, arbetet med multikultur ett tredje.

## **U-LAB 10**

### **10.1 U-lab serien avslutas på Ekonomihögskolan**

Finalen av den här fasen i vårt projekt om sökandet efter Ledningssystem 2015 gick av stapeln i april 2011 på Ekonomihögskolan. På U-labbet fick vi besök av Solveig Lundberg från Skolverket som jobbar på utvecklingsavdelningen med den systematiska uppföljningen och under hela projekttiden varit mycket intresserad av vårt projekt. Dagordningen innehöll:

Välkomna

Uppsummering av U-lab 1 – 9, vad har vi fått fram?

Visning av prototyp 3 till Ledningssystem 2015

Fika

Synpunkter och diskussion

Hur går vi vidare?

Övriga frågor?

Uppsummeringen utgick från tidigare dokumentation av mötena i U-labbet (se bilagor ovan). När det gäller övriga punkter i dagordningen sker rapporteringen inte i denna bilaga utan i huvudrapporten. Visningen av prototyp 3 till Ledningssystem 2015 skedde i enlighet med vad som beskrivits i kapitel 4. Synpunkter och diskussioner gav underlag för vad som presenterats i kapitel 5 om det systematiska utvecklingsarbetet. Frågan om hur vi går vidare diskuterades i enlighet med det sista avsnittet i kapitel 5.

## Källor

Argyris, C., Putnam, R. & McLain-Smith, D. (1985) *Action Science: concepts, methods, and skills for research and intervention*, Jossey-Bass Inc., San Francisco.

Ax, C., Johansson, C. & Kullvén, H. (2009) *Den nya ekonomistyrningen*, Liber, Malmö.

Bason, C. (2008/2009) Alltid i beta – Laboratoriet som offentlig utviklingsstrategi: Praktiske erfaringer fra MindLab, *Økonomistyrning & Informatik*, 24 (3), 365-370.

Bjørnenak, T. & Olson, O. (1995) *Utvikling av økonomisystem – med vekt på eksperimentell systemlæring*, Tano forlag, Oslo.

Checkland, P. (1981) *Systems thinking, systems practice*. John Wiley & Sons Ltd, Chichester.

Earl, M. (1978) Prototype Systems for Accounting Information and Control, *AOS*, 3 (2), 161-170.

Grønhaug, K. & Olson, O. (1999) Action research and knowledge creation: merits and challenges, *Qualitative Market Research*, 2, 6-14

Hamel, G., & Prahalad, C. K. (2005) Strategic Intent, *Harvard Business Review*, 83 (7-8), 148-161.

Hellström, M. & Ramberg, U. (2008) Vi kan. Vi klarar av det! – att styra meningsfullt med mål, *KEFU-rapport*, Lund

Jönsson, S. (1990) Action research, *ISRA-90 workshop CBS*, Copenhagen, December 14-16, pp. 339-357.

Kaplan, R. S. (1993) Research Opportunities in Management Accounting, *JMAR*, Vol. five, pp. 1-14.

Kaplan, R. S. (1998) Innovation Action Research: Creating New Management Theory and Practice, *JMAR*, Vol. ten, pp. 89-118.

Kaplan, R. S. & Norton, D.P (1996) *The balanced scorecard*, Harvard Business Press, Boston.

Kaplan, R. S. & Norton, D.P (2008) *The execution premium*, Harvard Business Press, Boston.

Knutsson, H. (2010) *Flerdimensionell styrning*, Institutet för ekonomisk forskning – KEFU, Lunds universitet, Lund.

Lapsley, I. (2009) New public management: The cruellest invention of the human spirit, *Abacus*, 45 (1), 1-21.



- Larsson, R. G. (2004) *Prototyping inom ABC och BSc*, Växjö University Press, Växjö.
- Larsson, R. G., & Andersson, G. (2007) Rightsourcing R&D – A case study of Canon and Honda. *Paper presented at Nordic workshop XII in management accounting in process oriented companies*, Uppsala, 1-2 February 2007.
- Lundgren, U.P. (2010 a) Skolans huvudmannaskap och styrning. Den korta historien om ansvarsfördelning och politisk styrning. *Lärarnas historia. Ett samarbete mellan TAM-Arkiv och Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, SFHL och Stiftelsen SAF..*
- Lundgren, U.P. (2010 b) Skolans huvudmannaskap och styrning 2. Perioden 1945 – 1985. *Lärarnas historia. Ett samarbete mellan TAM-Arkiv och Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, SFHL och Stiftelsen SAF.*
- Lundgren, U.P. (2010 c) Skolans huvudmannaskap och styrning 3. Perioden 1985 – . *Lärarnas historia. Ett samarbete mellan TAM-Arkiv och Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, SFHL och Stiftelsen SAF.*
- Macintosh, N. (1994) *Management accounting and control systems*, John Wiley & Sons Ltd, Chichester, UK.
- Majgaard, K. (2008) Oplæg til udviklingslaboratorium for pædagogiske mål, *internt PM, Odense kommune.*
- Majgaard, K. (2008/2009) Slip paradoxerna lös! –Laboratorier for ny offentlig styring, *Økonomistyrning & Informatik*, 24 årgang 2008/2009, nr 3, pp. 261-302.
- Melander, P. (2008/2009a) Når leg och läring i laboratorier skal skabe mening og motivation i styringen, *Økonomistyrning & Informatik*, 24 årgang, nr 1, pp. 1-6.
- Melander, P. (2008/2009b) Laboratiemodellen – en samarbejds metode til at gøre styringssystemer mere praksisnære og meningsfulde, *Økonomistyrning & Informatik*, 24 årgang, nr 1, pp. 103-111.
- Olve, N-G. & Samuelson, L.A. (red.) (2008) *Controllerhandboken*, Liber, Malmö.
- Ouchi, W.G. (1979) A conceptual framework for the design of organizational control mechanisms, *Management Science*, 25 (9), 833-848.
- Ouchi, W.G. (2006) Power to the principals: Decentralization in three large school districts, *Organization Science*, 17 (2), 298-307.
- Siverbo, S. & Åkesson, J. (2009) Överdös av styrning! Har vi plockats för mycket från smörgåsbordet, *CIO Sweden*, 4, 32-35.
- Sjöberg, C. (1996) *Activities, Voices and Arenas: Participatory Design in Practice*, Linköping University Press, Linköping.
- OECD (1998) *European Commission 2000.*

Proposition (1988/89:4) *Om skolans utveckling och styrning*. Stockholm.

Proposition (1989/90:41) *Om kommunalt huvudmannaskap för lärare, skolledare, biträdande skolledare och syofunktionärer*. Stockholm.

Proposition (1990/91:18) *Ansvaret för skolan*. Stockholm.

Proposition (1991/92:95) *Om valfrihet och fristående skolor*. Stockholm.

Proposition (1992/93:230) *Valfrihet i skolan*. Stockholm.

(SFS 2010:800) *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*.

Skolinspektionen (2012) Beslut efter tillsyn av Kävlinge kommun, Dnr 43-2010:2110.

Skolverket (2011) Kommunalt huvudmannaskap i praktiken, *Skolverket rapport 362*, Stockholm.

Tengblad, P., Ullstad, C., och Chu, L. (red) (1988) *Att utveckla och införa datorstöd*, Arbetsmiljöfonden, Stockholm.

[www.kfsk.se /Barn- och utbildning/Gymnasieskolan i Skåne](http://www.kfsk.se/Barn-och-utbildning/Gymnasieskolan-i-Skane).

KEFU SKRIFTSERIE 39  
ISSN 1102-8483  
ISRN KEFU-SKR-39\_SE

KEFU  
BOX 7080  
220 01 LUND  
Tel: 046-22 78 20  
Fax: 046-222 42 16