

Lunds Universitet
Sociologiska institutionen

Policyimplementering i organisationer

- En kvalitativ studie av förutsättningar för miljöimplementering

Pontus Juhlin
Sonny Rosenqvist
Uppsats Soc 344, 41-60 p
Vårterminen 2002
Handledare: Birgitta Ericson

ABSTRACT:

LUNDS UNIVERSITET
SOC 344, 41-60 p
VT 2002
Handledare: Birgitta Ericson

Pontus Juhlin
Sonny Rosenqvist

Policyimplementering i Organisationer

- En kvalitativ studie av förutsättningar för miljöimplementering

Inom organisationer och företag finns ett generellt problem med att nå ut med policyimplementering i sin organisation. Det finns ofta en diskrepans mellan det tänkta och det som i själva verket blir utfallet av en insats.

Denna uppsats tar sin utgångspunkt i det faktum att Lunds kommun har för avsikt att införa ett miljöledningssystem inom sin förvaltning. Som ett specifikt fall på detta har vi tittat på Polhemskolan i Lund. Här står man i begrepp att införa detta miljöledningssystem och vi har studerat vilka förutsättningar som finns för att detta skall falla väl ut.

Syftet med uppsatsen är att studera för problemet relevanta teorier kring organisationers uppbyggnad och kunskapsspridning, tillsammans med de tankar som människor som arbetar inom Polhemskolan har om detta, för att på så sätt finna en ny relevant kunskap för ämnet.

Undersökningen är upplagd som en fallstudie där vi som empiriskt material använder oss av de formella planer som finns för hur Polhemskolan skall/bör arbeta tillsammans med 10 kvalitativa intervjuer med människor anställda på skolan.

De slutsatser som vi kan dra av undersökningen visar att den tid lärarna har till förfogande är centralt för om policyimplementeringen skall bli lyckad. Den visar även att det är viktigt att organisationen ser varje ny uppgift som en enskild uppgift så inte lösningar på gamla uppgifter appliceras på nya.

1	INLEDNING.....	3
1.1	Syfte/Problemformulering.....	3
1.2	Bakgrund.....	3
1.3	Decentralisering och målstyrning.....	5
1.3.1	Decentralisering.....	5
1.3.2	Målstyrning.....	5
1.4	Policyimplementering.....	6
2	METOD.....	7
2.1	Fallstudie.....	7
2.2	Urval.....	8
2.3	Intervjuer.....	9
2.4	Gatekeeper.....	10
3	TEORI.....	11
3.1	Organisationen som en metafor.....	11
3.1.1	Organisationen som en hjärna.....	12
3.1.1.1	<i>Principer för en holografisk utformning av en organisation.....</i>	12
3.2	Den professionella byråkratin.....	13
3.2.1	The pigeon holing process-kategorisering.....	14
3.2.2	Fokus på operating core.....	15
3.3	Street level bureaucracy.....	16
4	FALLSTUDIE AV POLHEMSSKOLAN.....	17
4.1	Polhemsskolan – en teoretisk beskrivning.....	18
4.1.1	Gymnasiechef.....	18
4.1.2	Rektor.....	19
4.1.3	Studieledare för arbetslag.....	19
4.1.4	Arbetslaget.....	19
4.1.5	Skolans organisatoriska idé.....	20
4.1.6	Polhemsknuten.....	20
4.2	Miljöledningssystem.....	20
4.3	Intervjuer – en praktisk beskrivning.....	21
4.3.1	Organisation/Kommunikation.....	22
4.3.2	Tid.....	24
4.3.3	Vilja och personliga mål.....	25
4.3.4	Organisatoriska mål/Utvärdering.....	27
4.3.5	Utvärdering.....	28
4.3.6	Tidigare erfarenheter av miljöarbete.....	29
5	ANALYS.....	32
5.1	Organisationens roll.....	32
5.2	Personalens roll.....	34
5.3	Miljöledningssystemet.....	34
	KÄLLFÖRTECKNING.....	36
	BILAGA – INTERVJUGUIDE	37

1 Inledning

Inom alla organisationer finns det ett glapp mellan tänkt utfall av ett beslut och det faktiska utfallet. Vi har i denna uppsats för avsikt att studera policyimplementering och dess förutsättningar med avseende just på hur detta kan förbättras.

1.1 Syfte /Problemformulering

Syftet med uppsatsen är att ur ett organisationssociologiskt perspektiv studera förutsättningar för policyimplementering i en organisation. Vilka förutsättningar finns det idag för policyimplementering på Polhemskolan, vilka tidigare erfarenheter av värde finns och hur kan organisationen underlätta framtida policyimplementering? Detta mot bakgrund av kommande implementering av ett miljöledningssystem på Polhemskolan.

1.2 Bakgrund

En längre tid har den svenska skolan haft problem med sin struktur vilket resulterade i att en omorganisering ansågs nödvändig. Diskussionen om hur skolan skall vara och hur dess anställda skall agera är ständigt aktuell. Det är också en diskussion som intresserar många då det är ett faktum att skolan har många olika intressenter, allt från lärare, skolchefer, politiker, föräldrar, elever till näringsliv.

Grundtanken i denna förändring var att gå från regelstyrd till målstyrd organisering. Många lärare motsatte sig initialt den förändring som planerades. På politisk nivå ansågs det nödvändigt att förändra skolan så att den följde samhällets utveckling. En anledning till att genomföra organisationsförändringar trots att det kom protester från lärarhåll var uppfattningen att det inom lärarkåren finns en konservatism mot nya tankesätt.

Innan organisationsförändringen trädde i kraft var staten ansvarig för hur skolan skulle styras genom att själv sätta upp tydliga regler och tillvägagångssätt. Från och med den första januari 1991 ligger ansvaret på kommunerna. Det finns dock nationella mål och utarbetade riktlinjer som sköts av regering och riksdag. Staten anger nu endast mål för skolverksamheten och det är sedan upp till kommunerna och till slut skolorna själva att se till så att målen förverkligas. Skolan har på så sätt gått ifrån att vara detaljstyrd eller regelstyrd till att vara målstyrd. Den enskilda skolan har nu ett större ansvar att axla än innan men det ger även skolorna en större handlingsfrihet. Skolan har blivit mer decentraliserad och mer avreglerad. Genom att flytta besluten närmare skolan hoppas man på att få en effektivare och professionellare skola. Det ska göra det lättare för varje skola att själva organisera arbetet.

Denna utveckling mot att staten styr *vad* det är skolan ska åstadkomma snarare än *hur* dess verksamhet ska vara utformad sker samtidigt med andra samhällsliga fenomen. Den övergripande tron på centralt framtagna generella, standardiserade lösningar är betydligt mindre idag än för tio år sedan. Nu görs ofta försök att skapa system som möjliggör situationsanpassade lösningar. I sådana system anses stabilitet och kontinuitet skapas genom förändring och variation. De nya systemen för styrning kan ses som ett sätt att försöka skapa ett skolsystem som är bättre rustat för den föränderliga omvärld som idag råder och därigenom tvingas till att bli mer anpassningsbart och flexibelt. Yinger och Hendricks-Lee diskuterar utvecklingen ur vad de kallar ett komplexitetsteoretiskt perspektiv. Deras resonemang går ut på att det går att se utvecklingen av kriterier (standards) som ett uttryck för att skolsystemet i stora drag övergår till en mer komplex nivå. Ett komplext system är enligt dem inte bara flexiblere utan kan också fungera mer differentierat. I förhållande till enklare system (som det som rådde innan organisationsförändringen) kan det inte styras så direkt och det är i relation till det som kriterier får sin mening. Kriterierna ger en riktning åt verksamhetens fortsatta utveckling utan att låsa upp systemet i bestämda lösningar som med tiden blir omoderna. Resultatet kan alltså bli att olika skolor kan åstadkomma samma sak men på olika sätt med olika innehåll och olika upplägg. (Carlgren och Marton,2000) Vi kommer senare att utveckla dessa tankar om standards i organisationer i teorikapitlet.

1.3 Decentralisering och målstyrning.

Vi har identifierat vissa områden som vi anser är viktiga för vår analys och som vi därmed valt att förklara. För att förstå omorganisationen och för att få en klarare bild om hur skolan styrs och organiseras idag tänker vi definiera begreppen *målstyrning* och *decentralisering*. Stora delar av den omorganisering som skett bygger på dessa två begrepp. De båda begreppen bygger inte på skolans organisation specifikt utan är ett sätt för många företag att organisera sitt arbete. De båda begreppen har en positiv klang vilket är något som troligtvis beror på att begreppen ofta associeras med eget ansvar, självbestämmande och plattare organisationer. (Carlgren och Marton,2000)

1.3.1 Decentralisering

Den organisationsform som applicerades innan organisationsförändringen kom till kan ses som toppstyrd i jämförelse med den som idag råder. Den decentraliserade organisationen syftar till att organisationen skall styras nerifrån och upp. Johansson och Johansson definierar begreppet decentralisering i *Att styra eller inte styra* :

”begreppet och termen decentralisering får betyda överförande av ansvar och befogenheter från mera centrala organ till mera perifera.” (s.40 Johansson & Johansson 1994)

En decentralisering ska syfta till att man lokalt får ett större inflytande. Organisationen plattas ut och det genererar förhoppningsvis att politiska beslut är anpassade till den rådande situationen.

1.3.2 Målstyrning

Skolans målstyrning samordnas på så sätt att det är regering och riksdag som sätter upp de nationella målen. Därefter ger de lokala politikerna förutsättningarna till varje skola som därefter utformar verksamheten. Kommunen och skolan kan ses som ett instrument som används för att uppnå de mål som staten satt upp. Det är kommunens uppgift att utforma en skolplan som skall fungera som en ram för verksamheten. De har det yttersta ansvaret för

personal, drift och ledning. Den kontroll som finns sköts av Skolverket, som har till uppgift att övervaka kommunernas skolverksamhet. Skolverket skall övervaka att bestämmelserna i skollagen följs samt att skolorna arbetar efter att uppnå läroplanens mål. Kommunernas huvudsakliga uppgift är att i detalj styra skolan. Det skall den göra genom att utarbeta en skolplan utefter de ekonomiska och samhällliga ramar som finns. Skolplanen uttrycker organisatoriska och ekonomiska förutsättningar. Den skall även visa vilka resultat som skall uppnås samt hur utvärderingen skall gå till. Den centrala frågan är dock bättre och effektivare resursutnyttjande. När de anställda får större frihet att utforma verksamheten i organisationen så ökar chanserna att resurserna hamnar på rätt ställe. (Johansson och Johansson 1994)

1.4 Policyimplementering

Eftersom vi har för avsikt att studera policyimplementering anser vi det viktigt att först definiera vad vi menar med detta. Detta görs enklast genom att dela upp ordet i policy och implementering. Vad gäller policy brukar man i dessa sammanhang tala om *policyprocessen*, med detta avser man hela den kedja som uppstår från att en fråga väcks till att den bereds, implementeras och slutligen utvärderas. Det är *inte* den form av policy vi avser att undersöka, ett nog så viktigt påpekande.

Med en policy kan man tala om en handlingslinje innehållande en form av beslut och färdriktning för verksamheten. Vad vi menar med policy är här den specifika policy som utgörs av miljöledningssystemet, vi befinner oss alltså här på en mera specifik nivå vad gäller språk. Denna policy skall implementeras, och med detta avses enligt Lundquist (1992), det stadium som innebär att ett beslut realiserar. Här skall de faktiska åtgärderna som syftar till att ge de effekter som man avsett med tidigare beslut genomföras. Implementerandet sker av tjänstemän med hjälp av de beslut som tagits högre upp i organisationen. Viktigt i detta är att implementerandet sker i en relativt stor autonomi, varför det kan uppstå relativt stor diskrepans mellan det avsedda och det implementerade. (Lundquist 1992)

2 Metod

Vår uppsats syftar till att få en förståelse för de processer som ligger bakom policyimplementering i organisationer. I det specifika fallet är vi intresserade av hur det fungerar på Polhemskolan i Lund. Det har därför fallit naturligt att utforma vår uppsats som en fallstudie där vi använder oss av kvalitativa intervjuer. Med användandet av en viss forskningsmetod så begränsar och definierar man på ett flertal sätt hur ens utfall kommer att bli och bedömas, varför det är viktigt att vi här redogör för de metodologiska ställningstaganden vi gjort, och hur vi förhållit oss till den kvalitativa metoden. Vi kommer också att redogöra för de erfarenheter och funderingar som slagit oss under arbetet, som påverkat uppsatsen ur ett metodologiskt perspektiv.

2.1 Fallstudier

Med fallstudier menas enligt Merriam en undersökning av en specifik företeelse t ex ett program, en händelse, ett skeende, en institution eller en social grupp. Syftet är att till skillnad från surveyforskning eller experimentella studier att göra en undersökning i en kontext. Det grundläggande anslaget i denna typ av fallstudier är alltså kvalitativ och syftar till att göra en tolkning och beskrivning av det undersökta. Fallstudien är i sin grund deskriptiv och vill ge en förståelse av de undersökta variablerna och beskriva samspelet mellan dem och förmedla detta i en holistisk och rikhaltig prosaform och inte i siffror. (Merriam 1994:27)

Fyra grundläggande egenskaper är typiska för den kvalitativa fallstudien. De är partikularistiska, deskriptiva, heuristiska och induktiva. Med partikularistiska menas att det är en specifik händelse, person eller företeelse som är i fokus för undersökningen. Det specifika fallet är viktigt för att åskådliggöra den företeelse som man är intresserad av.

Med deskriptiv menas att fallstudien skall beskriva så många variabler som är möjligt och belysa samspelet mellan dessa. Fallstudiens heuristiska inslag ligger i att den skall ge läsaren

en förståelse för det redogjorda fallet som vidgar tidigare kunskap i ämnet. På detta sätt kan kanske fallstudien belysa något från en annan vinkel. Att fallstudien är induktiv innebär att den bygger sina hypoteser och begrepp ur den empiriska massa som fallstudien själv skapat. Av praktiska skäl kan man i början använda sig av en preliminär hypotes men denna bör omformuleras i takt med att undersökningen fortlöper.

Det specifika fall vi valt ger oss en möjlighet till fördjupning i en process som är intressant ur många perspektiv. Polhemskolan utgör en miljö som i hög grad påverkas av utomstående faktorer såväl som inomorganisatoriskt. Den förändring som ligger till grund för vårt intresse (implementerandet av ett miljöledningssystemet) är politiskt beslutad flera steg ovanför de som i praktiken skall implementera den. Detta tillsammans med att denna inte utgör kärnan av verksamheten (pedagogiken) gör den till ett mycket intressant fall för att beskriva de processer som påverkar utfallet av en policyimplementering. Eftersom lärarnas huvuduppgift ligger utanför miljöimplementering finns det kanske möjligheter att finna faktorer som är generellt intressanta för att få med en personalgrupp i ett projekt av denna typ. Valet av Polhem är även naturligt då man från organisationens sida visat stort intresse för den undersökning vi vill göra .

Nackdelarna med att ha en problemformulering som är av intresse för Polhem är att vissa för miljöledningsprojektet viktiga personer kanske varit "för" positiva då de velat påverka vårt resultat i "rätt" riktning för deras projekt. I vår utformning av hur vi beskriver vårt fall ligger de empiriska tyngdpunkterna på intervjuer med personal på Polhemskolan och analys av material som beskriver och sätter ramarna för den organisation som Polhem utgör och därmed den implementering som sker där.

2.2 Urval

Urvalet av intervjupersoner var från början tänkt att uppvisa en så stor spridning som möjligt vad gäller ålder, tjänstear, ämnesutbildning och kön. I takt med att tiden runnit iväg och svårigheterna med att få fatt på intervjupersoner accentuerats var vi dock tvungna att släppa i viss mån på dessa förhoppningar. I det underlag som nu har använts så är fördelningen vad

gäller kön och ämnesutbildning relativt väl fördelad, dock har tonvikten hamnat hos personer med en relativt hög ålder och många tjänsteår. De intervjuade utgörs av sju lärare, två rektorer och en miljöansvarig inom kommunen.

2.3 Intervjuer

Steinar Kvale definierar en halvstrukturerad intervju som en intervju vars syfte är att erhålla beskrivningar av den intervjuades livsvärld i avsikt att tolka de beskrivna fenomenens mening. Denna definition låter lika enkel som självklar, problemet ligger bara i att nå fram till en teknik som ger ett bra resultat. Kvale talar vidare om att det är upp till intervjuaren att skapa en kontakt och ett samtal mellan intervjuare och intervjuad så att ett möte uppstår som inte bara blir en artig konversation. Man måste bygga upp en miljö i intervjun som ger en trygghet för den intervjuade att uttrycka sina upplevelser och känslor utan att det slutar i någon form av terapi. (Kvale 1997:17)

Intervjuerna, tio stycken, som vi genomfört i denna studie är gjorda i halvstrukturerad form där vi utgått från en intervjuguide (se bilaga) och dokumenterade med hjälp av bandspelare och anteckningar. Valet av denna form av intervju föll sig naturligt då vi ansåg att de frågor som vi var ute efter att belysa/få svar på var möjliga att ställa till samtliga med viss glidning på vissa frågor beroende på om de ställdes till en rektor eller en lärare. Intervjuerna gav oss en möjlighet att komma relativt djupt in i frågeställningarna och fungerade bra. Det var lätt att hamna i rollen av den "förstående lyssnaren" och därmed bli överöst med historier om hur jobbig arbetssituationen var p g a vad den eller de hade gjort och vad eleverna gjort eller inte. Här var det i början svårt att styra över frågorna till det som vi var intresserade av innan det gått allt för lång tid. En tydlig skillnad kan dock märkas när man granskar det empiriska materialet. De intervjuer som gjordes i slutet har blivit mera givande både för att vi blivit bättre på att intervjua men framförallt för att vi fått en insikt i hur frågorna skall ställas för att de skall ge något tillbaka.

2.4 Gatekeeper

I vårt arbete har vi använt oss av gatekeepers på två nivåer. Dels har vi haft en gatekeeper som givit oss en möjlighet att komma in i den organisation som vi studerat och där introducerat oss för nyckelpersoner. Väl inne i organisationen blev en ny person en form av gatekeeper på så sätt att han legitimerade vår undersökning och i viss mån introducerade oss för tänkbara intervjukandidater. Detta var givetvis till stor fördel för oss, då det som någon uttryckte det "det finns en stor undersökningströtthet inom skolan" och genom att vår undersökning blev bemött positivt av dessa nyckelpersoner så blev troligtvis tillgängligheten större bland potentiella intervjupersoner.

3 Teori

Gareth Morgan hävdar i sin bok *Images of organization* att de organisationer som är multiperspektiva och kan byta perspektiv har ett övertag jämfört med de som endast har ett perspektiv på samma situation (Morgan 1999). Genom att betrakta organisationen som en metafor kan organisationens ledning få medlemmarna att fokusera på olika saker och stimulera människor att ifrågasätta företagets verksamhet. Det räcker dock inte med att kunna alternera mellan olika metaforer. Det krävs ibland att organisationens ledning skapar nya metaforer för att kunna lösa en situation. Det räcker inte med de redan kända. Vi har valt att använda oss av en metafor ur Morgans bok för att förklara och beskriva vårt objekt. Vi har även valt att med hjälp av Mintzberg och Lipsky försöka förklara situationen på Pohlhemskolan och de förutsättningar de har för policyimplementering. Det är dock svårt att skapa pålitliga framtidsscenarioer. De scenarier som skapas utgör inte några prognoser. De är ändå viktiga då de kan avslöja vad som uppfattas som viktiga tendenser i nuläget, och vilka saker som kan komma att påverka utvecklingen i framtiden. (Sandberg & Targama. 1998)

3.1 Organisationen som en metafor

Morgan använder sig av metaforer för att göra organisationsanalyser. Han skapar begrepp om organisationen genom att se den som något, d v s genom att använda en metafor. Metaforen som väljs är av avgörande betydelse för att tydliggöra eller förstå forskningsobjektet men även för att tänka och teoretisera i allmänhet. Morgan beskriver metaforer, använda för att konceptualisera helheten av eller åtminstone de komponenter i en organisation som fokuserar på en speciell idéskola eller teori (Morgan 1999). Morgans grundläggande idé är att: ”tankeskolor i samhällskunskap, dessa samfälligheter av teoretiker vilka skriver under på relativt koherenta perspektiv, baseras på acceptandet och användningen av skilda metaforer som en grundval för undersökning”. (Alvesson, Skjöldberg, 1994 s145)

3.1.1 Organisationen som en hjärna

I Morgans metafor av organisationer som en hjärna och ett holografiskt system gör han först en grundläggande liknelse där han menar att vissa typer av organisationer har likt en hjärna/ett holografi en stor del av den samlade kunskapen spridd till alla delar av organisationen. Han menar med detta att det med hjälp av en del av organisationen går att rekonstruera hela organisationen (Morgan 1999). Det är alltså så att kunskapskapitalet finns ackumulerat hos alla delar av organisationen. En liknelse som Morgan använder för att beskriva detta är så kallade "Mobotar" (mobile robots) som i dess nyaste tappningar använder sig av en processor (hjärna) för varje "ben" eller "arm" istället för en centralt placerad stor processor. Genom att programmera varje processor att bete sig på ett visst sätt i förhållande till andra delar på moboten får man ett system som är mindre känsligt och kräver mindre processorkraft. Här är alltså delen lärd att bete sig efter ett visst mönster i förhållande till sin omgivning, med sin egen autonomi som grund (Morgan 1999).

Om man skall föra över detta på människor i ett system så är det givetvis inte lika enkelt, dock är det en viktig grund för att en organisation med relativt autonoma delar skall fungera, och att det finns rutiner mellan delarna. Begränsande faktor i detta sammanhang är den kapacitet medlemmarna besitter i organisationen.

3.1.1.1 Principer för en holografisk utformning av en organisation

Tänkarna med den holografiska synen på en organisation kan i vissa delar ses som banal och enkel. I det redogjorda ligger dock en väg till att belysa delarna i organisationen på ett sätt som tydliggör och förenklar möjligheterna att analysera en organisation.

1. *Bygg in helheten i samtliga delar:* De visioner och mål som en organisation har skall bereda varje individ en möjlighet och förståelse för att kunna prestera bra och "rätt" d v s i enlighet med uppsatta mål. Främja ett öppet och dynamiskt förhållningssätt till framtiden. Skapa nätverksintelligens. Organisera i kluster som är synonyma med helheten Varje team i klustret skall ansvara för en helhet, en färdig process (Morgan 1999).

2. *Vikten av redundans (utrymme för innovation och utveckling):* Skapa gemensamma beslutssystem. Arbeta i projekt där alla kan påverka. Genom att "alla kan allt " blir organisationen självreparerande (Morgan 1999).
3. *Tillräcklig variation:* Ej överutbilda organisationen. Hålla sig inom relevanta gränser vid t ex beslutsspridning och utbildning, det kan bli för mycket av organisationstänkande som inte är kreativ utan bara hämmande (Morgan 1999).
4. *Minimum av specifikationer:* Organisationen måste ge handlingsutrymme för de olika klustren och individerna. Ej skapa för många och långtgående kontrollsystem. Detta leder endast till att man tillfredsställer mellancheferns behov och dödar kreativiteten (Morgan 1999).
5. *Att lära att lära:* Mycket viktigt är att skapa ett klimat inom organisationen som är positivt till nyinläring. Genom att vara positiv till inläring blir organisationen adaptiv mot sin omgivning och därmed "på tå" (Morgan 1999).

Med hjärnmetaforen som redskap kan man se hur skapandet av en lärande organisation kan baseras på ett antal viktiga punkter. Man får också möjlighet att identifiera vilka krav som ställs .

3.4 Den professionella byråkratin.

H Mintzberg påvisar att organisationer kan vara byråkratiska utan att vara centraliserade. Han kallar denna typ av organisation för den professionella byråkratin (Mintzberg 1983). Det dagliga arbetet i denna typ av organisation är stabilt vilket gör det förutbestämt och till viss del standardiserat i sitt utövande. Det är även komplext vilket gör det nödvändigt för de som ingår i organisationen att ha kunskap och befogenhet att kontrollera och korrigera situationer som uppstår. Organisationen är då både byråkratisk och decentraliserad. Organisationen manar till att standardisera kunskap och färdigheter. Organisationsformen där standardiseringen är kompetens och inte arbetsutförande finns inte bara i skolan utan även på t ex sjukhus, revisionsbyråer och inom universitetet. Organisationens medlemmar måste vara kunniga vilket gör att de främst består av specialister då de skall jobba fritt och ha kontroll

över sitt eget arbete (Mintzberg 1983). Att ha kontroll över sitt eget arbete menas att den anställde kan jobba relativt oberoende till sina kollegor men i närhet med sina klienter. Den mesta samverkan mellan anställda är standardiserad (möten) men bygger även på individens kunskap och skicklighet. Även om standardiseringen av kunskap och färdighet inom organisationen är omfattande så kräver dess komplexitet handlingsfrihet i applikationen. I den professionella byråkratin så anses utbildning och indoktrinering eller påverkan ha stor betydelse. Initialt så får den anställde sin utbildning vid ett universitet eller vid någon annan utbildningsinstitution. Sedan följer ofta en praktiktid där man under uppsikt får utöva sina kunskaper och öva sig inför framtiden. Praktiken är även viktig för att forma och påverka individen som skall ingå i organisationen (Mintzberg 1983).

Utbildning anses viktig i den professionella byråkratin och är något som helst skall ske kontinuerligt. Utbildningen och praktiken av den anställde skall lägga grunden för att uppfylla organisationens krav av måluppfyllelse och koordinering av den faktiska arbetsuppgiften så att klienternas behov tillgodoses. Grundförutsättningarna är då att organisationen är byråkratisk i sin styrning. Den är designad att uppnå standard i förutbestämda situationer. Till skillnad från rationellt organiserade organisationer som Mintzbergs maskinbyråkrati så är det inte ett hierarkiskt, auktoritärt ledarskap som appliceras i den professionella byråkratin. Det är istället en betoning på ledarskap av professionell natur där kunskap och expertis ger auktoritet.

3.2.1 The pigeonholing process-kategorisering.

För att förstå den professionella byråkratin föreslår Mintzberg att man ser organisationen som en följd av standardprogram. Det är den kompetens, kunskap och skicklighet som de professionella besitter. Standardprogrammet används som ett redskap för att förutbestämma situationer (contingencies) som kan uppstå. De tänkbara situationerna som kan uppstå blir standardiserade (Mintzberg 1983).

Mintzberg konstaterar att skolan sysslar med att skapa och upprätthålla kategoriseringar. Det kallas även pigeonholing. Läraren har då två uppgifter. För det första att kategorisera klientens behov och se till olika eventualiteter (contingencies) och på så sätt bestämma sig för

vilka medel (standard program) som skall användas. Det andra är att använda sig av de bestämda medlen eller att avsluta programmet (Mintzberg 1983).

Kategoriseringen hjälper och underlättar arbetet. Det skulle ta alldeles för stora resurser i anspråk att behandla alla fall unikt. Det är kategoriseringsprocessen som ger den professionella byråkratin möjlighet att fränkoppla sig de olika arbetssysslorna och överlåta dem till individuellt arbetande professionella yrkesmän. Varje individ kan då koncentrera sig på sin profession istället för att koordinera arbetet med sin arbetsgrupp. Det betyder dock inte att all kontakt med kollegor uteblir och att all osäkerhet med det egna arbetet tillintetgörs.

3.2.2 Fokus på operating core

Den viktigaste delen i den professionella byråkratin är operating core. Det är de individer som är kärnan i organisationen som t ex lärare i skolan, ekonomer vid en revisionsbyrå eller läkare vid en kirurgisk klinik. Teknostrukturen och mellannivån av chefer i organisationen är ej i detalj strukturerad och utarbetad i den professionella byråkratin. I andra organisationsformer styrs ofta operating core, men i den professionella byråkratin kan cheferna ej påverka arbetet i så hög grad. Därför är ej teknostrukturen så stor här. Det finns inte något stort behov av att övervaka de professionella. Därför är operating core ofta stor till antalet och cheferna få (Mintzberg 1983).

Den professionella byråkratin är decentraliserad både vertikalt och horisontellt. En stor del av kontrollen är i botten av organisationen då operating core består av professionella fackmän som tar ansvar över det egna arbetet. Ofta har varje professionell sina egna klienter och de är kända av kollegorna endast genom den kollektiva kontroll som sker vid möten. De professionellas makt härleds från det faktum att deras arbete inte bara är för komplext för att övervakas av administrativa chefer eller för att standardiseras av analytiker, utan deras kunskaper är ofta så specifika och efterfrågade på arbetsmarknaden att det gör dem efterfrågade hos andra organisationer (Mintzberg 1983).

Den professionella byråkratin är demokratisk i sin struktur. Operating core kontrollerar inte bara sitt eget arbete. De försöker ofta ha en kollektiv kontroll över de administrativa beslut som kan komma att påverka dem. För att kunna få medbestämmande i dessa frågor krävs det

att de styr mellancheftsnivån vilket de ofta uppnår genom att ha "eget" folk där. Visst administrativt arbete sköts ofta av dem själva.

Då det ofta är svårt att mäta outputs hos den professionella demokratin så blir det svårt att sätta upp mål. Vetskapen av en strategi eller målsättning som alla i organisationen känner till tappar ofta i kraft och i chans till uppfyllelse i den professionella byråkratin. De professionella jobbar individuellt och nära sina klienter och ofta ej med kollegorna så det blir ofta personliga mål som går före de för organisationen uppsatta (Mintzberg 1983).

Den professionella byråkratin kan i vissa situationer vara klumpig och inte så flexibel då organisationen är bra på att producera standard outputs men mindre bra på att skifta arbetssätt. Programmen är ofta skapade för att lösa problem eller för att underlätta arbetet med förutspådda händelser. De är inte konstruerade för nya icke förutspådda problem. Nya problem eller arbetsuppgifter kan ofta få andra arbetsuppgifters program och blir då ineffektiv (Mintzberg 1983).

3.3 Street level bureueracy.

Lipsky (1980) påstår att vissa byråkrater och anställda inom offentliga inrättningar har en speciell position. Dessa byråkrater eller anställda har en direkt och personlig kontakt med personer som ej tillhör det byråkratiska systemet ifråga. Det gör att allmänheten skapar sig en uppfattning av den organisation som byråkraterna representerar genom deras handlande. Det leder till en maktposition i förhållandet till personer utanför men även uppåt i organisationen. Street-level byråkrater kan även ses i en mittposition. De måste tillfredsställa de behov och krav som allmänheten ställer på dem. På samma gång utsätts de för tryck ovanifrån att handla efter organisationens mål (Lipsky 1980).

Lipsky hävdar att street-level byråkraterna skapar sina egna regler för att kunna agera på ett sätt som upplevs som tillfredsställande från flera håll. Detta är ett resultat av mittpositionen och reglerna bygger ofta på subjektiva bedömningar av situationen. Resultatet kan bli att de beslut som tas strider mot organisationens mål. Det faktum att street-level byråkrater till stor del är välutbildade, legitimerar deras handlingar genom hävdandet av yrkets profession (Lipsky 1980).

Lipsky använder sig av flera punkter för att definiera street-level byråkraternas arbetsförhållanden. Det finns ibland inte tillräckligt med resurser för att arbetet skall kunna utföras tillfredsställande. Olika faktorer som tidsbrist och otillräcklig information gör att många beslut kan vara svåra att fatta. Arbetets komplexitet kan ibland kräva en större erfarenhet än vad som finns tillgänglig. Det faktum att efterfrågan tilltar i takt med utbyggnad gör att tidsramarna blir snävare och genererar mer stress (Lipsky 1980).

Lipsky menar även att den offentliga sektorn har svårt att tydliggöra de mål som organisationen har. Det finns ofta mål som ej stämmer överens. Det kan gälla förhållandet till klienten och sociala mål. Det kan även gälla klienten och organisationens mål. Dessutom kan konflikter rörande de rollförväntningar som finns i street-level byråkratier uppstå. Det finns många olika uppfattningar i samhället vad en street-level byråkrat egentligen skall göra. Det finns även olika uppfattningar inom organisationen. Både vad gäller kontakten med de som är på samma nivå i organisationen och de som är på lägre och högre nivåer (Lipsky 1980).

Det är enligt Lipsky svårt att utvärdera en street-level byråkrati. Det går inte att beskriva framgångar och motgångar i ekonomiska termer. Arbetet behandlar människor vilket resulterar i att antalet faktorer att räkna med i utvärderingen är så många att en utvärdering blir svår att genomföra. Den sista faktorn som utmärker street-level byråkratier är att klienterna oftast ej befinner sig i organisationen frivilligt. Det kan leda till en icke ansvars känsla inför klienten, det saknar betydelse om klienten uppnår de mål som organisationen satt upp för klienten. (Lipsky, 1980)

4 Fallstudie av Polhemskolan

I vår studie av Polhemskolan har vi dels fördjupat oss i hur organisationen är upplagd och hur den fungerar teoretiskt i den första delen av detta kapitel. Vi tittar i den senare delen på hur de anställda upplever att detta fungerar och vilka faktorer som påverkar deras situation.

4.1 Polhemsskolan – en teoretisk beskrivning

De möjligheter som decentraliseringen ger skolorna att utveckla organisationen efter eget tycke har Polhemskolan anammat. Skolan har sedan höstterminen 2001 börjat jobba efter en ny organisationsform. Den syftar bland annat till att decentralisera arbetet på skolan vilket leder till att beslutsbefogenheter kommer längre ut i organisationen. Den främjar på så sätt flexibiliteten i organisationen. I samband med övergången till en mera utpräglad målstyrning av skolan upphörde detaljregleringen på många av skolans verksamhetsområden och överläts till ett lokalt avgörande.

Den nya organisationen har en gymnasiechef och tre rektorer. Rektorerna är ansvariga för var sitt rektorsområde. I varje rektorsområde finns det flera arbetslag som består av undervisande lärare enligt den för verksamheten upprättade bemanningsplanen. Varje arbetslag har en studieledare. Den nya organisation har omfördelat och framförallt distribuerat ansvar längre ned i organisationen varför ett klargörande av det som tidigare var arbetsuppgifter, och nu blivit ansvarsområden, blir intressant.

4.1.1 Gymnasiechef

Gymnasiechefen har det övergripande ansvaret för verksamheten vid Polhemskolan inkluderat personalfunktion, ekonomifunktion, kanslifunktion, lokaler, och arbetsmiljö. Gymnasiechefen har också en samordningsfunktion och ett administrativt ledarskap för övriga ledartjänster.

Som chef för enheten ska gymnasiechefen stödja, samordna och i nära samarbete med rektorerna utvärdera och utveckla verksamheten samt leda gemensam administration.

4.1.2 Rektor

Som pedagogisk ledare för skolan och som chef för lärarna och övrig personal i skolan har rektorn det övergripande ansvaret för att verksamheten som helhet inriktas på att nå de riksgiltiga målen. Rektorerna ansvarar för att lokal arbetsplan upprättas samt att skolans resultat följs upp och utvärderas i förhållande till de riksgiltiga målen, målen i skolplanen och den lokala arbetsplanen. (Lpf 94)

4.1.3 Studieledare för arbetslag.

Varje arbetslag har en studieledare. Studieledaren är en av lärarna som ingår i arbetslaget. Studieledaren för arbetslaget skall leda utbildningen i arbetslaget. Ingå och aktivt delta i rektors ledningsgrupp, organisera resurserna i arbetslaget d v s ansvara för ekonomisk planering och resursanvändning samt förbereda och leda arbetslagskonferanserna och arbetslagets inre arbete. De skall även leda och samordna aktuellt arbete under arbetslagets egen tid för kompetensutveckling och svara för att nya lärare i arbetslaget får introduktion och stöd.

4.1.4 Arbetslaget

Arbetslaget har ansvar för att verksamheten som helhet inriktas på att nå målen och att det för genomförandet finns en plan. Verka för att samarbete sker mellan lärare i olika kurser samt att ansvara för arbetslagets resultat och måluppfyllelse.

4.1.5 Skolans organisatoriska idé.

Polhemskolan har en uttalad idé om hur skolan skall styras och organiseras och den står att finna i Polhemsknuten som är personalens arbetsbeskrivning. Den uttalade idén uttrycks på följande sätt: ”En arbetsorganisation som sätter den pedagogiska verksamheten i centrum och som möjliggör en decentralisering av ansvar och befogenheter långt fram i organisationen. ”

4.1.6 Polhemsknuten

På Polhemskolan använder man sig av en form av arbetsbeskrivning. Den kallas för Polhemsknuten och delas ut till samtliga som arbetar vid skolan. Det är ett 64 sidor stort dokument som innehåller mycket av det som de anställda behöver veta för att kunna utföra sitt arbete. Den beskriver de mål som skolan jobbar efter och arbetsbeskrivningar till de anställda. Den innehåller även handlingsbeskrivningar som kan appliceras på konkreta situationer som kan uppstå. Allt från krishantering, arbetsmiljödelegering och hur rektorernas uppdrag är definierat till var parkeringsplatser finns på skolan och hur man skall hantera elevers frånvaro, finns här avhandlat.

4.2 Miljöledningssystem

Miljöledning är ett område som varje aktör såväl inom privat som offentlig sektor idag är tvungen att förhålla sig till. Tanken med att ha ett miljöledningssystem på ett företag/institution är att skapa ett system för att analysera den miljöpåverkan som verksamheten har och utifrån detta försöka minska denna. Detta är ett arbete som inte blir klart utan som är ständigt pågående.

Att ha en uttalad och fungerande miljöpolicy är ett konkurrensverktyg både för att hålla sig med bra personal såväl som att behålla/skaffa kunder och klienter. Det har sedan slutet av 1990-talet blivit allt vanligare att svenska kommuner inför miljöledningssystem helt eller delvis inom sina förvaltningar

Miljöledning i den form som är aktuell på Polhemskolan kan delas in i två liknande miljöcertifieringssystem dessa är EMAS som är en frivillig förordning skapad av EU och ISO 14001 som är en internationell standard. Bakgrunden till implementerandet av ett miljöledningssystem på Polhemsskolan är ett beslut som togs av Lunds kommunstyrelse i oktober 1999. I detta beslut rekommenderade kommunstyrelsen respektive förvaltning inom kommunen att införa ett miljöledningssystem. Med anledning av detta beslut har Lunds kommun anställt två stycken personer som är med och utformar hur implementeringen av systemet skall gå till, och medverkar även till att utbildning sker av relevant personal.

Tanken bakom miljöledningssystemet vid Lunds kommun är att varje enhet själv sätter ambitionsnivån. Det är till en början frivilligt för varje förvaltning om man vill delta överhuvudtaget eller inte. Om man sedan väljer att delta finns det tre olika nivåer som man kan lägga ambitionsnivån på. Den lägsta nivån innebär att man uppfyller ett antal krav uppsatta av Lunds kommun som därmed skickar ut "en oberoende person" som gör en inspektion om dessa krav är uppfyllda. Detta är den "enklaste" nivån och godkänt här leder till ett diplom. Nästa nivå utgör en certifiering i enlighet med ISO 14001 som har betydligt högre krav. Vid denna kontroll kommer en representant för ISO ut och kontrollerar verksamheten utifrån deras krav, om man anses uppfylla dessa blir man certifierad i enlighet med ISO 14001. Slutligen kan man registrera sig i enlighet med EMAS vilket går till på i princip samma sätt som med ISO 14001. Viktigt att påpeka i sammanhanget är att registrering enligt EMAS och certifiering i enlighet med ISO 14001 kostar en ganska stor summa pengar, varför vissa verksamheter troligtvis kommer att välja den lägsta nivån till att börja med

4.3 Intervjuer – en praktisk beskrivning

I vår undersökning syftar vi till att komma åt de mekanismer inom organisationen som påverkar policyimplementerandet. Tanken är här att redovisa hur Polhemskolan fungerar i praktiken vad gäller de frågor som vi anser viktiga för vår undersökning. Hur fungerar det i det dagliga arbetet ur ett helhetsperspektiv och vilken syn har de anställda på detta. Vi har i den nedanstående redovisningen av empirin fokuserat på de faktorer som vi anser påverkar utfallet på ett konkret sätt. Detta är inte en alldeles enkel uppgift att ringa in och dela upp de områden som skall avhandlas. Många av frågorna som avhandlas går in i varandra och vad

som påverkar vad, är ibland svårt att säga. Vi anser dock att vi lyckats operationalisera våra frågeställningar på ett konkret sätt och kunnat lyfta fram relevanta fakta.

4.3.1 Organisation/kommunikation

Polhemskolans organisation är som vi tidigare redovisat decentraliserad, och baserad på lärarlag som tyngdpunkt i det dagliga organisatoriska arbetet. Den organisatoriska idé som Polhemskolan har konstruerat, där organisationen bryts ner och indelas i arbetslag eller funktionella enheter, har fallit väl ut. Lärarna upplever att de bättre kan styra och planera sitt arbete. Samarbetet i arbetslagen har givit en ökad kommunikation mellan lärarna och därmed en bättre möjlighet att diskutera och lösa problem. Man anser också att den nya organisationen givit en kortare väg mellan ledning och lärare. En rektor uttrycker det på följande sätt.

"Det har funnits ett glapp mellan gymchefen och lärarna, men i och med den nya organisationen fungerar det betydligt bättre."

Åsikterna bland lärarna är samstämmiga på denna punkt med ledningens. De uttrycker en klar förbättring i kommunikationen inom organisationen, i jämförelse med hur det var innan organisationsförändringen genomfördes.

"Tillgängligheten är mycket god, de (rektorerna) sitter med dörrarna öppna såvida det inte förs någon diskussion som är för fyra öron. Det är även en enkel väg till gymnasiechefen, tröskeln är lägre nu än vad den var förut. Han är betydligt närmare oss."

Vi kan alltså konstatera med hjälp av ovanstående citat och samtal med andra både ledare och lärare att det allmänt anses att kommunikationen blivit mera direkt och mindre hierarkisk. Det finns olika kanaler som skolans aktörer kan använda sig av för att sköta den dagliga kontakten med sina medarbetare. Man använder sig av mail, informella samtal och förutbestämda möten i arbetslag och ledningsmöten. Polhemskolan använder sig också av interntidningen Polhemblå och Polhemsknuten (som är en arbetsbeskrivning för de anställda) för att kommunicera och styra organisationen.

En rektor berättar följande:

"Jag har daglig kontakt med ca 5-7 lärare om dagen och mailar väldigt mycket med dem. Jag har lärt lärarna att de måste läsa sina mail men man kan inte ersätta mail med informella kontakter, det är oerhört viktigt att sätta av tid för informella samtal."

En annan rektor säger:

"Vi har fördelen på skolan här att vi jobbar i arbetslag. Och då är det mycket lättare att föra ut saker och ting, så organisationen spelar ganska stor roll när det gäller att föra ut tankar och annat."

Mycket av utformningen av policys sker i ledningsgruppen och i andra mindre grupper med specialkompetens och/eller ett mandat att utreda och bereda frågor som skall behandlas av hela organisationen. Det kan t ex vara miljögruppen eller ett vanligt arbetslag. Här kan arbetet pågå under en längre tid och därmed göra dess medlemmar väl insatta i en specifik fråga. Detta är ett naturligt sätt att föra frågor framåt i organisationen, dock med vissa brister. De med specialkompetens eller djupare insikt i frågor kan hamna i en position där de är långt före organisationens övriga medlemmar vilket kan leda till ett glapp. När man börjar komma fram till implementerandet av det som man arbetat med så kan vi se att man ibland har distanserat från den övriga organisationen.

"Ofta är det så att ledningsgruppen ligger långt framme, men var har vi personalen, jo den kanske vi har där bak och har inte hunnit ikapp och då måste vi i ledningsgruppen kanske ta två steg tillbaka så att vi ser varandra."

Bland lärarna uttrycker ett flertal att det finns en diskrepans mellan hur förslagen viktas beroende på om de kommer från någon i ledningen eller ur lärarkollegiet. Dock visar intervjuer med delar av ledningen att det även bland dem krävs ett strategiskt tänkande för att ens frågor skall kunna beredas plats på dagordningen. Att få upp en fråga på dagordningen kan göras på olika sätt. Det kan vara individens innovationsförmåga som avgör hur frågan behandlas.

En rektor uttrycker det på följande sätt:

"Man skall inte tro att man skall kunna genomföra något med en gång. Om det är något jag vill genomföra går jag först och tänker på hur skall jag föra fram detta till lärarna, det kan få ta ett par veckor. Sedan lägger jag ut lite "beten" till vissa för att se hur de reagerar. Man måste vara lite fulfisk på det sättet att jag släpper en idé hos några lärare först och låter det gå ett tag och släpper sedan det som en idé som kommer från lärarna. Jag lägger ut lite trevare. Jag är som en bonde jag markbereder innan jag sår."

4.3.2 Tid

I våra intervjuer med anställda på Polhemskolan är en faktor som alltid tas upp tid. Man ser med stort intresse på många frågor och viljan att förbättra sig och utveckla skolan är stor hos många. Tid är dock den begränsande faktor som många anser är helt avgörande för om man skall kunna engagera sig och framförallt om man skall kunna göra ett bra jobb. Den arbetssituation som råder kan påverka individens kapacitet och förmåga att uppfylla skolans och sina egna mål. Här uttrycker ett flertal lärare en frustration över att inte känna sig tillräckliga och att de känner sig tvungna att ta till ledig tid (icke arbetstid) för att hinna med arbetet. En lärare säger:

"Entusiasmen går ju att slå ihjäl om man aldrig får känna att man lyckas med någonting för att man hela tiden måste fuska och släppa saker innan man är färdig med dom, och att man inte hinner tänka efter om man lyckats."

För de personer som arbetar med att föra ut nya saker i organisationen ligger en stor del av arbetet i att entusiasmera. Det innebär att mycket kraft får läggas på att visa att det "nya" som skall in i organisationen inte bara innebär mera arbete. En lärare uttrycker det på följande sätt:

"Hade du velat vara tjänsteman och lösa alla de här befattningsbeskrivningarna, herregud när skall jag kunna undervisa! "

Lärarna uttrycker inte någon allmän negativism mot nya frågor utan flera menar att det viktiga ligger i innehållet i de nya frågor som tas upp. Man menar också att man som lärare ständigt

utsätts för tryck från diverse håll om nya saker som skall föras in i organisationen och undervisningen, det kan gälla allt från brandskydd och sex, till etik och miljö.

”Jag tror att det finns ett intresse för att utveckla skolan, men att det är en fråga om ork och tid. Gymnasieskolan har blivit väldigt komplex, det har ålagts lärarna så mycket mera saker som man inte sysslade med tidigare. Tidigare var det bara undervisning. Nu ska man göra en massa andra saker som man inte är van vid, och så kommer de då ovan på alltihop och säger att nu skall vi ha ett miljöledningssystem, och nu skall vi in i detta, där måste man skolledarmässigt vara väldigt strukturerad och hjälpa till att implementera och få igång det här. Man måste ha forum för detta, men visst finns det ett intresse.”

Många menar alltså att man som lärare är utsatt inte bara som en individ i en organisation utan också för att man utgör en förmedlare till eleverna. Man upplever i och med detta att det är en ständig konkurrens mellan att undervisa och övriga frågor. En annan invändning som uttrycks med denna typ av ”poppis-frågor” är att det sällan finns någon kontinuitet om man väl börjar jobba med det.

4.3.3 Vilja och personliga mål.

Intervjuerna med lärare och rektorer har visat att det ofta är de personliga drivkrafterna som gör att man engagerar sig i något. Skolan kan enligt detta synsätt anses vara beroende av att ha människor som inte bara ”utför sitt jobb” utan som också kan och vill tänka i vidare banor. Flera uttrycker dock att den hårda arbetsbelastningen kväver mycket kreativitet och entusiasm. En lärare säger så här:

”Jag kan inte hålla mina fingrar ifrån nya projekt, men man kan inte ha för många uppdrag samtidigt, man hinner inte med. Oftast så får man inte någon tidsnedsättning för att man engagerar sig i olika frågor, utan det innebär bara mer jobb.”

Skolans lärare och rektorer upplever att de måste ta hänsyn till de mål som har fastslagits. Den målinriktade verksamheten har resulterat i att man kommit närmare beslutstagning och planering av det uppdrag man har att uppfylla, det vill säga en större frihet på vissa plan. Flera uttrycker dock att det tar alldeles för mycket kraft i anspråk att planera och administrera den dagliga verksamheten. Här kan vi se att det finns en konkurrenssituation mellan av organisationen uppsatta arbetsrutiner och personliga mål. Flera säger t ex att deras mål med

att vara lärare inte var att administrera och planera utan att undervisa, något som kanske kan vara ett tecken på en viss övervikt av det förstnämnda.

Andra faktorer som påverkar motivationen är hur man belönas för sina prestationer. Som vi tidigare konstaterat så är det sällan som man får tidsnedsättning om man engagerar sig i frågor som ligger utanför det direkta ansvarsområdet. Faktum kvarstår dock att det ändå finns personer som engagerar sig. Detta är naturligtvis mycket viktigt för skolans utveckling och kan för den enskilda läraren generera en högre lön, då det i och med personlig lönesättning blivit tvunget för lärarna att argumentera för sin lön. En lärare säger:

”Oftast använder man dessa engagemang i olika frågor för att försöka driva upp sina löner, det är det enda sättet.”

Inom organisationen florerar vissa åsikter om kollegiets inställning till utveckling och kollegiets ambitionsnivå. Vissa anser att lärare, som kollegium, är gripna av en perfektionism som inte är särskilt fruktsam. En annan lärare säger:

”På 20 % av tiden har man gjort ett arbete som är tillräckligt bra, det som kan bli bättre är det som man bara själv ser.”

Samtidigt med denna något överambitiösa inställning finns det enligt vissa en grupp som inte är intresserade av att delta i någon kollektiv utveckling av skolan. Detta är självklart något som de flesta organisationer har problem med. Detta leder dock till frustration hos de som är satta att genomdriva någon förändring, vilket nedanstående citat (sagt av en lärare) på ett slående sätt visar:

”Lärare är ju ett folk som inte vill ha förändringar, lärare är ett folk som vill ha allt serverat. Helst skulle man vilja ha all information serverad genom en kontakt i väggen.”

4.3.4 Organisatoriska mål/utvärdering

Polhemskolan och dess omgivning befinner sig i en ständig förändring, detta är något som påverkar de anställdas arbetssituation. Målen har omformulerats och ändrats kontinuerligt. Man jobbar hela tiden med att förbättra och utveckla sig vilket ställer krav på flexibilitet och grogrund för utvecklingspotential. För att detta skall fungera krävs det att skolans mål är realistiska, tydliga och kända för skolans aktörer. Flera av de vi intervjuat menar att det lätt blir en mängd nya pålagor som inte ger en kontinuitet i arbetet. Här kan man konstatera att problemet kanske inte ligger i att det egentligen är en brist i kontinuitet utan att det inte är synligt för alla aktörer på skolan. En lärare anser:

”Knappt hinner vi sjösätta en ny omorganisering, så kommer det nya signaler från skolverket att det är nya förändringar på gång.”

Flera av de vi intervjuat har erfarenheter av tidigare omorganisationer, målförändringar och annat förändringsarbete. De upplever dock att detta arbete inte alltid givit avsedda effekter samtidigt som att känslan av att en eventuell ny omorganisation alltid väntar bakom hörnet kan ge en otrygghetskänsla. Arbetet med att föra ut nya mål måste ges en viss tid menar flera. Man måste låta målen sjunka in för att arbetet med dem skall fungera bra. En lärare gav uttryck för tanken att vissa förändringar beror på att tjänstemännen på skolverket vill sätta sina avtryck i skolan. En annan lärare menade följande:

”Det är så himla jobbigt i skolan, just det här att förändringarna kommer så tätt så att man inte hinner få klart för sig om man var på rätt väg eller inte.”

Det finns dock en positiv syn till den senaste omorganisationen enligt flera i organisationen. De anser att den nya organisationen och de mål som utformats därefter har gett ett större avtryck och resulterat i en bättre och mera överskådlig arbetsrutin vad gäller målen på skolan. De ger uttryck av att de kommit närmare målen vilket även var en del av syftet med målstyrningen. Att de själva får vara med att skapa målen till viss del anses som något som är positivt. En lärare säger.

”Jag tror att vi blir hjälpta mycket genom att vi nu noga genomarbetar de mål som vi skall ha. Det skall vara så självklara mål att ingen skall behöva fundera på vad som gäller.”

Som vi tidigare visat har Polhemsknuten en central roll i skolans arbete som vägledning åt skolans personal. Åsikterna om dess betydelse och kvalité går isär, men våra intervjuer har visat att det i grunden finns en mycket positiv inställning till den. Organisationen har en förhoppning om en kontinuerlig reflektion av det dagliga arbetet och förhållningssätt till eventuella händelser som finns beskrivna i Polhemsknuten. En lärare säger:

”Polhemsknuten är som ett uppslagsverk och jag har målen i bakhuvudet. Den är ju fantastisk om man kommer hit som ny lärare.”

Man arbetar med att vidareutveckla Polhemsknuten för att den skall bli tydligare och mer lättillgänglig. Ett problem som vissa givit uttryck för är att den inte används i tillräcklig omfattning, vissa står handfallna inför problem som de lätt skulle kunna lösa med hjälp av det som står i ”knuten”. Något som illustreras av denna lärare:

”Polhemsknuten är bra och intressant första gången man läser den, men den kan lätt bli en hyllvärmare”

Viktigt är alltså att understryka dess plats i det dagliga arbetet, detta är något som man är väl medveten om och jobbar med på Polhem. Polhemsknuten är ett verktyg som kan hjälpa till med implementeringen av de beslut om skolans arbete som tagits.

4.3.5 Utvärdering

Varje del och nivå av organisationen har sina specifika mål. Utvärderingsarbetet sker därmed inom ramen för dessa. Detta innebär att utvärdering sker såväl av den enskilde lärarens arbete, lärarlagets arbete, som av skolans arbete i helhet. Medvetenheten hos skolans aktörer av hur en utvärdering används och vad en utvärdering innebär är viktig. Det skall ej råda oklarheter om syftet och värdet av dessa. I intervjuerna med de anställda finns det hos vissa en oklarhet både i förståelsen för värdet av utvärdering, och vilken utvärdering som verkligen sker på skolan. En lärare säger:

”Det finns inte något gemensamt forum där man kan framföra sina idéer, men frågan är om det behövs.”

Han säger vidare :

”Tidigare har skolan mera utvärderats efter politiska initiativ beroende på vad som är populärt hos politikerna.”

Det sker en kontinuerlig utvärdering av arbetet mellan skolan och dess elever, här verkar det fungera på ett bra och strukturerat sätt. När det gäller utvärdering av de anställdas situation på skolan och dess förhållande till organisationen är det mera oklart. Vissa säger att det sker utvärderingar vid slutet av terminen vissa inte. Sannolikt här är väl att så sker men att det inte ännu givits en sådan tyngd att det satt minnesspår hos alla anställda. En lärare säger:

” Vad gäller skolan som helhet så har vi utvärderingar i slutet av terminen, men oftast är det så att när man kommer till slutet av ett läsår, så har man spänt bågen så mycket att man precis orkar fram till slutet och då finns det inte så mycket kraft kvar till utvärdering tyvärr.”

Att utvärderingsarbetet inte fungerar optimalt och att det är så stora skillnader i attityder och åsikter om den, kan bero på att den i sin nuvarande form inte har använts så länge. Det finns dock åsikter om den, och den tas på stort allvar av de intervjuade vare sig de tycker att det fungerar bra eller inte. Vi kan med andra ord se att de grundläggande förutsättningarna för ett fungerande utvärderingsarbete finns, nämligen ett intresse för att utveckla den delen av organisationen. En rektor säger:

”Vi jobbar nu med att skriva om våra mål och visioner och konkretiserar dem mera än vad de är i den nuvarande knuten , för att de skall bli möjliga att utvärdera .”

4.3.6 Tidigare erfarenheter av miljöarbete

Många av de intervjuade har erfarenheter av miljöarbete i form av Agenda 21, antingen som pådrivande eller som deltagare i en organisation som infört Agenda 21. Tankarna kring dessa erfarenheter är många, och det kan vara av stort intresse för det kommande miljöledningssystemets implementering att ta del av dessa. De blandade erfarenheterna av miljöarbete är både positiva och negativa och påverkar därför implementeringen av miljöledningssystemet. Många känner också en trötthet över alla förslag om åtgärder och

förändringar som skolan skall genomföra. Vissa ”modeteman” diskuteras med jämna mellanrum och lämnar ibland inte så stort avtryck efter sig utan anses som punktinsatser för att dämpa en opinion eller ledningens samvete.

” Det är lätt att det bara blir en i raden av frågor som kommer och försvinner, det är någon politiker som har tyckt miljöledning istället för sex & samlevnad, men vi får hoppas att det inte innebär att det rinner ut i sanden.”

Vad som kan vara nyckeln till att få en fungerande implementering av miljöledningssystemet är hur man motiverar personalen till det. Mycket är redan vunnet i och med att det finns en underliggande allmän syn på att miljöfrågor är viktiga. En lärare uttrycker det på följande sätt:

”Alla vet kanske att det är viktigt ur en massa synpunkter att värna om miljön, men när det väl kommer till kritan så gör man det för sin egen skull eller för att någon annan bestämt det. T ex så tror jag att det är lättare att få folk att cykla till jobbet med motion som motivering än med miljö.”

Denna form av motivering skulle kunna föras vidare genom att t ex visa på de ekonomiska fördelar som miljöledningssystemet kan ge och därmed lämna resurser till annat i verksamheten. En annan faktor som många lärare uttrycker är att miljöfrågor är ett ämne som många elever vurmar för. Det verkar som att pressen från eleverna skulle kunna ge den extra motivation som krävs för att få en ordentlig genomslagskraft med systemet. En lärare anser:

”Att det börjar uppifrån är aldrig bra, allt bra förändringsarbete skall komma underifrån, lärarna kommer att se miljöledning som en ny pålaga och inte tycka om det. Man skulle ha kört det via eleverna, för då skulle lärarna inte kunnat säga emot.”

En annan lärare uttrycker det som att det är deras skyldighet att utveckla miljöarbetet eftersom så många elever tycker att det är en viktig fråga. Bortsett från det vi diskuterat vad gäller motivation och hur miljöledningssystemet skall föras ut i organisationen finns det ett problem med tidigare erfarenheter. Många har erfarenheter som givit dem en i grunden skeptisk inställning till miljöarbete, man har deltagit i Agenda 21 arbeten som har fungerat bra till att börja med, men sedan runnit ut i sanden. En lärare säger :

”Väldigt mycket av det här med miljö är ogenomtänkt och inte vidare genomarbetat, alla bara vill göra något bra men hur, är inte säkert”

Här ligger troligtvis en mycket viktig bit i hur miljöledningssystemet kommer att fungera. Vad som efterfrågas är ett tydligt ställningstagande från hela organisationen att det kommer att genomföras helhjärtat den här gången.

5 Analys/Slutsatser

5.1 Organisationens roll

Vad vi har kunnat se när vi tittat på Polhemskolan är att de tankar som Morgan har om organisationer som en hjärna i hög grad är applicerbart här. Vi har valt Polhem som en ram för att studera policyimplementering i synnerhet och miljöledningssystem som ett exempel på detta. Vad Morgans tankar framförallt givit oss är ett verktyg för att kunna förstå hur organisationen arbetar i ett större perspektiv. Hans tankar erbjuder ett sätt att förstå en byråkratis strukturer och arbetssätt. Polhemskolan uppvisar verkligen både i tanke och i verklighet upp en dynamisk organisation som låter sina aktörer agera och utvecklas med eget ansvar, och stora möjligheter till utveckling och frihet.. Man har relativt få chefer (rektorer) som upplevs som tillgängliga av de underordnade (lärare). Många av de intervjuade upplever dock att det finns en diskrepans mellan det teoretiskt tänkta utförandet av deras roll och den rent praktiska möjligheten att hinna med att göra det. Bristen ligger alltså på ett resursplan, inte ett organisatoriskt plan.

Organisationen på Polhemskolan har gått från att vara detaljstyrd till att bli mer målstyrd. Det har gjort att organisationens medlemmar har blivit tvungna att förändra sitt sätt att arbeta på. Det har även ställt nya krav på organisationen. Den viktigaste förändringen enligt oss är att beslut tas på en annan nivå nu än vad de gjorde tidigare. Beslut som tidigare togs av rektorer kan nu genomföras på en lägre nivå som t ex i lärarlag. För att det skall fungera har Polhemskolan varit tvungen att anpassa organisationen så att den ger utrymme till egna initiativ.

I teorin vill Polhemskolan bättre ta vara på den kompetens som finns. H Mintzberg benämner vissa organisationer som professionella byråkratier. Medlemmarna där är relativt självständiga eller autonoma precis som situationen på Polhemskolan. De situationer som kan uppstå i organisationen är många vilket ställer ett stort krav på organisationen. Arbetet kan skötas på många sätt vilket gör att arbetet inte är standardiserat. Det är kompetensen som är standardiserad. Till sin hjälp har medlemmarna standardprogram för hur uppgifter skall

tacklas. På Polhemskolan kan vi se att den förändring som omorganisationen givit, på ett tydligt sätt flyttat ansvar längre ned i organisationen, och givit lärarna autonomitet i kraft av sin profession. Samtidigt med möjligheten att påverka kommer ett större ansvar och därmed större tidåtgång till organisatoriska frågor. Här finns ett stort problem i att ha den demokratiska struktur som Mintzberg talar om. Ledningen vinner i legitimitet hos lärarna men dessa blir istället överbelastade, något som ett flertal av respondenterna påtalat. Svårigheten ligger alltså i att finna en balans mellan dessa saker.

De mål som skolans organisation satt upp skall vara centrala och vägledande för skolans personal. Vi har dock sett att det inte alltid är så. Lipskys påpekande att offentliga organisationers målbeskrivningar inte alltid överensstämmer med verkligheten, och därmed inte alltid är realistiska, är något som vi kan se på Pohlhemskolan. Det är ofta bra att visa upp klara målbeskrivningar men det är viktigt att de efterföljs av hela organisationen så de inte bara blir en målsättning som finns i teorin. Det kan bero på att skolan är en gammal institution och att många utanför skolan har åsikter om vad skolan skall göra, och på vilket sätt den skall göra det.

För att organisationen skall få legitimitet hos dess aktörer krävs det en viss kontinuitet. De senare årens förändringar har påverkat Polhemskolan både positivt och negativt. Vi tror att det positiva kommer att bli mer markant om en kontinuitet skapas kring den nya organisationen. Både Mintzberg och Lipsky påvisar att offentliga organisationer har svårigheter med att mäta effektiviteten och att utvärdera. För att man skall kunna leda organisationen och utvärdera de resultat man får är vår åsikt att man måste ta denna fråga på allvar. Det finns en rad svårigheter med detta, men organisationen har mycket att vinna. Som det är idag på Polhem så tycks det finnas en inställning till utvärdering som bygger på att det är något som måste göras men som inte tas på fullt allvar. Flera av våra respondenter vittnar om ett ganska stort ointresse för utvärdering som antingen springer ur en bristande förståelse för värdet av densamma eller dåliga erfarenheter av tidigare utvärderingar.

Med arbetet att utveckla Polhemsknuten finns det dock en vision om att de mål som där definieras skall vara så tydliga, att det blir lättare att utvärdera dem. Det finns också hos delar av ledningen en insikt i att detta är något som skall utvecklas, vilket vi anser är mycket viktigt om man skall uppnå de mål man har.

5.2 Personalens roll

Som Mintzberg säger är den form av arbete som en lärare bedriver relativt autonomt, viss samverkan och kommunikation som sker är standardiserad och konkret och innebär i detta fall de möten som man har på Polhem. Dessa möten är uppbyggda kring lärarens position på skolan i form av ämneslärare och medlem i ett arbetslag. Genom att organisationen på ett tydligt sätt strukturerat hur dessa möten hålls och hur ofta, så anser lärarna att kommunikationen fungerar på ett betydligt bättre sätt än tidigare. Strukturen är givetvis inte strikt på så sätt att detta är de enda kommunikationsvägar som finns, ett flertal lärare talar om att det nu är en ”kort väg” till ledningen och att de är lätta att nå.

Den viktigaste delen i den professionella byråkratin är operating core. Lärarna har fått ett större ansvar vilket genererat en ökad arbetsbörda. Ansvaret ger lärarna inflytande och kan fungera både positivt och negativt på läraren. Vi kan se att vissa lärare går på knä samtidigt som andra växer med uppgiften. Att engagera sig i en miljöimplementering kan vara ett sätt att utmärka sig ur gruppen. Det kan ge ett gott anseende hos ledningen och fungerar därmed som en morot.

Lärarens yrkesroll förändras med tiden. Dagens lärare har inte bara undervisning att koncentrera sig på utan de skall även fokusera på organisatoriska frågor som ekonomi och demokratiseringsarbete. De arbetar i lärarlag som kräver förberedelser samtidigt som de skall fortsätta med sin undervisning och låta eleverna påverka sin situation. Lipsky påpekar att street-level byråkrater ibland inte har tillräckligt med resurser för att utföra arbetet tillfredsställande. Våra respondenter pekar på att tidsbrist är en orsak till att deras arbete inte fungerar som det borde. Genom att de ofta känner sig överbelastade med arbete och därmed stressade kan motivationen påverka resultatet negativt.

5.3 Miljöledningssystem

Skolan har en handlingsplan för möjliga scenarier som kan hända. De finns beskrivna i Polhemsknuten. När situationer sker kan skolans aktörer vända sig dit för att få hjälp med att lösa situationen. Precis som Mintzbergs standardlösningar säger, så finns det systemet

tillgängligt för återkommande eller möjliga problem. Det är när en tidigare ej påträffad situation som det inte finns ett standardprogram för som det kan uppstå problem. Vi kan se miljöledningssystemet som ett sådant problem eller situation. Det är viktigt att Polhemskolan inte anammar andra standards på det problemet. Gamla implementeringslösningar kan ge Polhemskolan ett negativt resultat. Det gäller att man ser enskilt på implementerandet och skapar nya standards.

Många på Polhem har erfarenheter från miljöarbete tidigare, detta skulle kunna vara till en fördel vid implementerandet av miljöledningssystemet. Det finns dock ett stort problem med detta, många av dessa erfarenheter har slutat med att projekten runnit ut i sanden , eller att ledningen tagit sitt intresse eller stöd ifrån projektet. Här finns alltså inte bara problemet med att ge nya tidskrävande arbetsuppgifter till lärarna utan även hos vissa, en viss skepticism som kan gå ut över resultatet.

Källförteckning

Alvesson, M & Skoldberg, K. (1994), *Tolkning och reflektion - vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*, Lund:Studentlitteratur.

Björkemarken, B. (1995), *Implementeringsanalys som komplement vid utvärdering*, Monografi från sociologiska institutionen , Göteborgs Universitet.

Carlgren, Ingrid. (2001), *Lärare av imorgon*, Kristianstad:Läraryrket förlag

Emilsson, S. (2000), *Kommunala miljöledningssystem en förstudie*, Linköping Univ.

Johansson, J & Sandkull, B. (1996), *Från Taylor till Toyota*, Lund:Studentlitteratur

Kvale, Steinar (1997), *Den kvalitativa forskningsintervjun*, Lund:Studentlitteratur.

Lipsky, M. (1980), *Street-level bureaucracy - dilemmas of the individual in public services*, New York : Russel Sage foundation.

Lundquist, Lennart (1992), *Förvaltning stat och samhälle*, Lund:Studentlitteratur.

Läraryrket (1998), *Läraryrkesprofessionellism - om professionella lärare*, Nordisk bokindustri AB

Marshall, C & Rossman, G. (1994), *Designing qualitative research*, Thousand Oaks:Sage

Merriam, S. (1994), *Fallstudien som forskningsmetod*, Lund:Studentlitteratur

Mintzberg, H. (1983), *Structures in fives – designing effective organizations*, Prentice Hall, New Jersey

Morgan, Gareth (1999), *Organisationsmetaforer*, Lund:Studentlitteratur

Rapport / Industriell miljöteknik, Linköpings universitet

SIS. (1999), *ISO 14000 svenska standarder för miljöledning*, Stockholm:SIS Förlag

Starrin, B & Svensson, P-G. (1994), *Kvalitativ metod och vetenskapsteori*, Lund:Studentlitteratur

Bilaga - Intervjuguide

Ålder, Kön, Ämnen, antal år vid skolan, antal år som lärare, Arbetsposition?

1. - Hur sker kommunikationen mellan ledare, lärare, och lärarlag?

- Vad är bra, vad kan bli bättre?

2. - Känner du att du kan göra dig hörd inom skolan/organisationen?

- Kan du påverka genom dessa kanaler ?

3. - Vilket intresse har du av frågor som ligger utanför dina huvudsakliga arbetsuppgifter

Alt. (till rektorerna)

- Hur tycker du att lärarnas intresse är för frågor som faller utanför den konkreta undervisningen?

- Ser du att det finns tid att utveckla dessa frågor?

- Vem står för idéerna och är det skillnad på hur olika personers idéer behandlas?

4. - Hur jobbar du/ni konkret mot skolans mål, vad gäller det som finns formulerat i guiden?
 - Finns guidens grundtankar med när du utför ditt arbete?
 - Kan du vikta dess värde?
 - Är målen (som de är formulerade i guiden) relevanta/realistiska?
5. - Finns det inom skolan ett sätt att utvärdera eller följa upp er verksamhet (feedback)?
6. - Hur ser du på det arbete som utförts inom ramen för Agenda 21 här på skolan? Vad har gått bra, vad inte, varför?
7. - Hur tycker du att skolan skall göra för att bäst förankra och få beslutade åtgärder genomförda?
8. - Anser du att din position på skolan vad beträffar ålder kön, erfarenhet, ämne etc. har någon betydelse för ditt inflytande/arbetssituation på skolan.