

KSS i Kungsbacka kommun

**– Kejsarens nya kläder eller
den heliga graal?**

Pierre Donatella
Gustaf Kastberg

K F i U – r a p p o r t n r 8 9

© Kommunforskning i Västsverige tillsammans med författarna

2009

KFi – Kommunforskning i Västsverige
Pilgatan 19A
411 22 Göteborg

tfn 031-786 59 00
fax 031-786 59 09

E-post kfi@kfi.se
www.kfi.se

Innehåll

Sammanfattning	2
1. Inledning.....	4
Syfte, frågeställningar och avgränsningar	4
Genomförande	4
Bakgrund – införande och organisering	5
2. Empirisk sammanställning	7
Införande av KSS – syften, mål och förväntningar	7
Politikernas förväntningar	7
Enheternas förväntningar	7
Sammanfattning av förväntningarna	8
Situationen ett år senare	9
Aktuella frågor inom skolförvaltningen	9
Uppfattningar om KSS	10
Relationer	12
Styrning och uppföljning.....	13
Effekter och skillnader	14
Processen	17
Fortsättningen.....	18
3. Analys – KSS efter två och ett halvt år	19
Vad innebar förändringen?	19
Hur blev det med målen?	20
Förändringar i verksamheten.....	20
Mer brukarinflytande.....	21
Ytterligare ett alternativ att välja.....	21
Pedagogisk utveckling.....	21
Kortare beslutsvägar.....	22
Ansvar lokalt för ekonomi och verksamhet	22
Avvärja sammanslagning	23
Bieffekter – önskade och oönskade.....	23
Politikernas ”egna skolor”	23
SPC ifrågasatt.....	23
Suboptimering	24
Samlad bedömning av måluppfyllelse och bieffekter	24
Några problem.....	24
4. Slutsatser – kejsarens nya kläder eller den heliga graal?	26
Ett antal problem inför framtiden.....	27
Slutet på försöket, början på	27
Inte glömma bort att lära	28
Referenser.....	30

Sammanfattning

Tanken om att bilda kommunalt självstyrande skolor (KSS) i Kungsbacka kommun introducerades i samband med en rektorskonferens 2005. Efter en tids utrednings- och förankringsarbete behandlades frågan i politiska församlingar och ett avgörande beslut fattades av kommunfullmäktige våren 2006. Innebörden av beslutet var att Fullriggaren Malevik och Frillesåsskolan skulle ges möjlighet att pröva driftsformen KSS under tre års tid. Försöket påbörjades den 1 januari 2007. Förändringen innebar att skolorna som blev KSS skulle frikopplas från förvaltningsapparaten och istället lyda direkt under nämnden. Därigenom skulle skolorna få ett utökat ansvar för verksamheten och ekonomin.

Syftet med föreliggande rapporten har varit att ge en bild av hur förändringsarbetet med KSS fortskridit och vad det fått för effekter. Centralt har då varit att ställa utfallet av förändringsprocessen mot de mål som upprättats. För att kartlägga rådande uppfattningar om arbetet med KSS har ett stort antal intervjuer genomförts med berörda aktörer. Kartläggningen har genomförts i två omgångar. Våren 2008 genomfördes de första intervjuerna och det handlade då om att kartlägga syften, mål och förväntningar med införandet av KSS. Ett år senare genomfördes intervjuer igen och den gången var urvalet av intervjupersoner mer omfattande och nu var fokus på i vilken utsträckning förväntningarna med KSS hade realiserats.

En sammanställning av förväntningarna som fanns bland politikerna i nämnden visar att det fanns förhoppningar på att KSS skulle vara starkt utvecklingsorienterade. Det fanns också förhoppningar om ett ökat brukarinflytande och att införandet av KSS skulle skapa ytterligare ett alternativ för brukarna. Förväntningarna bland företrädarna för KSS var av annat slag. Det fanns förhoppningar om att införandet av KSS skulle leda till en pedagogisk utveckling eftersom man skulle få möjlighet att fokusera på det interna arbetet. Det fanns också förhoppningar om att beslutsvägarna skulle kortas ner och att förändringen skulle innebära ett ökat lokalt ansvar för ekonomi och verksamhet. En fjärde och avslutande förväntning på förändringen var att avvärja sammanslagningar med andra skolor.

Hur blev det då med målen? När det gäller förändringar i verksamheten så har inga mer radikala grepp uppmärksammats utan det handlar om mindre förändringar. Ett ökat brukarinflytande har verkligen kommit till stånd och det är en av de tydligaste effekterna. Om en ökad valbarhet kommit till stånd är tveksamt eftersom närhetsprincipen har en stark ställning, brukarna väljer utifrån geografiska omständigheter snarare än något annat. Ökad valfrihet gäller således endast för en liten del av Kungsbackaborna. Om målet med pedagogisk utveckling uppfyllts är svårbedömt. Det är däremot inte målet om kortare beslutsvägar som är en tydlig effekt. Respektive KSS har också fått ett lokalt ansvar för ekonomi och verksamhet, en decentralisering av ansvar och befogenheter har skett. Politikerna är också tillfreds med det ökade ansvarstagandet från KSS. Vidare har även sammanslagningar avvärjts, båda skolorna är sedan bildandet av KSS fram tills nu fortfarande självständiga.

Det finns även ett antal effekter som inte faller inom ramen för målen och förväntningarna som fanns när KSS infördes. En tydlig och genomgående effekt är att relationerna mellan nämnden/ nämndens presidium och respektive KSS förbättrats och förstärkts. Genomgående är också de båda skolornas upplevelse av frihet och ökat handlingsutrymme som givit positiva effekter. Personalen anses vara mer motiverad och engagerad än tidigare. Det finns också effekter som kan betraktas som negativa, varav tecken på suboptimering är den mest framträdande.

Uppfattningar om arbetet som bedrivits i KSS visade sig variera väsentligt. Aktörerna som på något sätt är aktiva inom respektive KSS (politiker, brukare och personal) är genomgående mycket nöjda med reformen. Sammantaget förefaller själva kärnan i den positiva uppfattningen av KSS utgöras av upplevelsen att vara självstyrande och att få ta ansvar för den lokala situationen på skolan. Utomstående aktörer är däremot inte lika imponerade av reformen eftersom man inte anser sig se några skillnader gentemot tidigare. Det som framförallt är tydligt enligt de utomstående aktörerna är svårigheter med samordning och administration.

Den stora frågan är vad som händer framöver. I ljuset av detta hade det naturligtvis varit önskvärt att avsluta utvärderingen med en tydlig rekommendation om hur skolverksamheten skall organiseras och bedrivas framgent. Det är emellertid inte möjligt eftersom analysen visat att framtiden i allra högsta grad är öppen beroende på hur framkomna resultat väljer att tolkas. Det finns ju både positiva och negativa sidor av KSS. Logiskt sett finns det fem olika alternativ.

1. Avvecklande av KSS
2. Fortsätta som nu
3. Fullskaligt införande av KSS
4. Viss expansion/modifikation av KSS
5. Översyn av förvaltningen för att minska behovet av KSS

Vilket alternativ som utgör framtiden för Kungsbacka kommun handlar som sagt till stor del om hur framkomna resultat tolkas. Men något annat än de fem alternativen ter sig orimligt.

1. Inledning

Denna rapport handlar om den förändring som genomfördes i Kungsbacka kommun 2007 och som innebar att två av kommunens skolor fick ett ökat självbestämmande. De båda skolorna går under beteckningen kommunala självstyrande skolor (KSS). På ett övergripande plan handlar förändringen om en decentralisering av ansvar och befogenheter. Detta var ett nytt sätt för kommunen att organisera sin skolverksamhet på.

Förändringen faller med sitt inslag av decentralisering in under den trend som kommit att betecknas som New Public Management (NPM) (Hood, 1995). Centrala komponenter inom NPM har varit decentralisering av ekonomiskt ansvar, skapande av resultatenheter och en politikerroll som i mindre utsträckning fokuserar på det som brukar karaktäriseras som ”hur-frågor” och mer på vad som brukar benämnas ”vad-frågor”. KSS kan emellertid i det närmaste beskrivas som en hybrid om utgångspunkten tas i skiljelinjen mellan offentlig och privat eftersom tanken är att skolorna skall vara självstyrande i hög utsträckning, det talas ibland i sammanhanget också om kommunala friskolor. Men samtidigt utgör skolorna en del av den kommunala organisationen som helhet, inte minst juridiskt sett.

Syfte, frågeställningar och avgränsningar

Syftet med utvärderingsstudien är att ge en bild av hur förändringsarbetet fortskridit och vad det fått för effekter. Centralt är då att ställa utfallet av förändringsprocessen mot de mål som upprättats. En konkretisering av syftet ger följande frågor som varit vägledande under arbetet med den genomförda utvärderingen.

- I vilken utsträckning har de mål som fanns med förändringen införlivats?
- Vilka problem och hinder har uppmärksammats under processen?
- Vilka möjligheter har förändringarna skapat?

Den genomförda utvärderingen har genomförts utifrån ovan formulerat syfte och de formulerade frågeställningarna. Fokus har varit på införande av KSS, men trots att tanken med KSS är att skapa en självständighet för enheterna är många frågor på olika sätt starkt integrerade med andra delar av verksamheten. Det gäller exempelvis förvaltningen och följaktligen berörs denna till viss del. När utvärderingen tolkas bör läsaren därför ha i åtanke att urvalet av intervjupersoner gjorts med ambitionen att skapa en allomfattande och nyanserad bild av införandet av KSS, vilket kan betyda att uppfattningarna om till exempel förvaltningen inte behöver vara representativa. Det är snarare troligt att det finns en tydlig bias i redovisade uppfattningar om andra delar av den kommunala verksamheten än KSS.

Genomförande

Studien som genomförts i syfte att söka svar på de uppställda frågorna är av fallstudiekaraktär. Styrkan med fallstudier är att ansatsen medför att olika organisatoriska processer fångas och belyses. Många variabler vägs in och mer komplexa sammanhang träder fram. I förelig-

gande studie är det bland annat viktigt att fånga olika fenomen som hur inflytandet över verksamheten förändrats, hur ekonomin påverkats och på vilket sätt förskjutningar skett mellan politiker, tjänstemän och brukare.

Den huvudsakliga informationskällan har varit det intervjumaterial som samlades in i två omgångar. Intervjuerna kompletterades med data av annat slag såsom statistik, ekonomisk information och en genomläsning av olika dokument.

Som en konsekvens av syftet har två delstudier genomförts. Den första delstudien syftade till att kartlägga de förhoppningar och mål som fanns med förändringen. Detta var ett viktigt led i den målrationella utvärderingen eftersom utfallet måste ställas mot de förhoppningar som fanns med introduktionen av den nya styrningen. I denna första delstudie intervjuades sex personer. Respondenterna utgjordes av politiker, tjänstemän samt företrädare för KSS. Den första delstudien genomfördes tidigt på våren 2008.

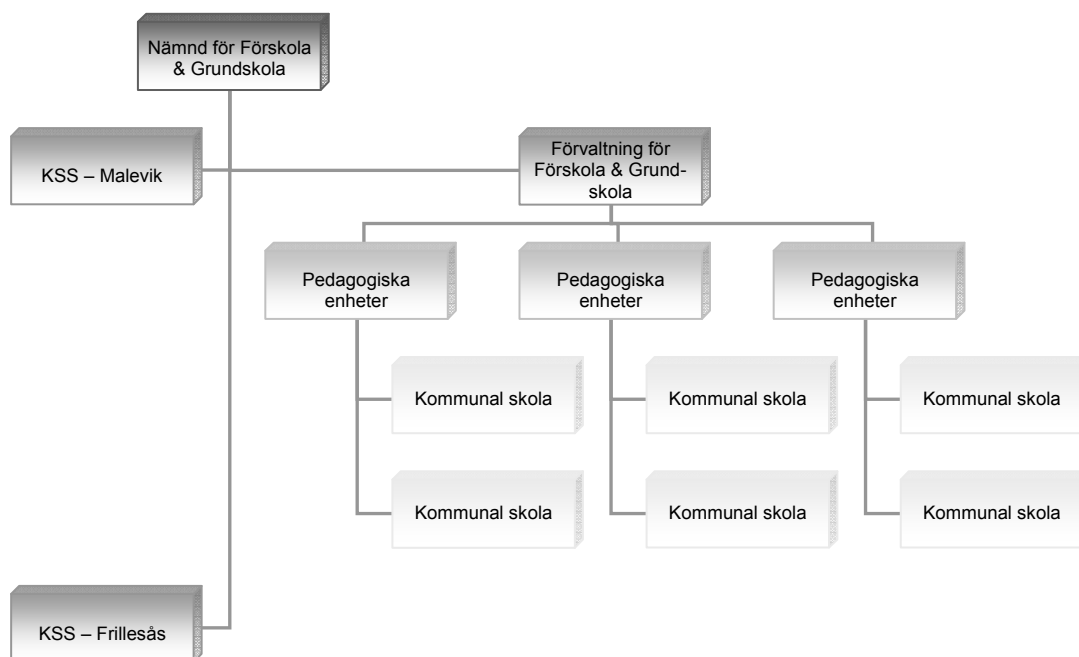
Den andra delstudien genomfördes våren 2009. Intervjuer genomfördes med företrädare för de aktuella skolorna, politiker, tjänstemän samt representanter för brukarråden. Vidare intervjuades även företrädare för en av verksamheternas stödfunktioner som påverkats av förändringen och rektorer på kommunala skolor. Sammanlagt intervjuades 23 personer i den andra delstudien. Urvalet gjordes med målet att generera en så nyanserad och allomfattande bild som möjligt av den förändring som initierats. En annan begränsning är att den genomförda utvärderingen genomförts av en försöksverksamhet. Det kan betyda att det kommer fungera på ett annorlunda sätt om KSS permanentas i framtiden.

Bakgrund – införande och organisering

Tanken om att bilda KSS i Kungsbacka kommun introducerades i samband med en rektorskonferens 2005. Det var tre skolor – Fullriggaren Malevik, Frillesåsskolan och även den då nybildade Åsagårdsskolan – som initialt visade intresse för möjligheten att delta i ett sådant projekt under en begränsad tidsperiod. Efter att förslaget presenterats bildades en arbetsgrupp bestående av rektorer och verksamhetschefer från berörda enheter. I gruppen utfördes ett arbete för att undersöka möjligheten att bilda KSS. Gruppen hade även stöd från förvaltningen för förskola och grundskola och annan stabspersonal som utredde vad som juridiskt sett var möjligt. Efter en tids utrednings- och förankringsarbete behandlades frågan i politiska församlingar och ett avgörande beslut fattades av kommunfullmäktige våren 2006. Innebörden av beslutet var att Fullriggaren Malevik och Frillesåsskolan skulle ges möjlighet att pröva driftsformen KSS under tre års tid med start den 1 juli 2006. Som en följd av diverse administrativa omständigheter försköts starten med ett halvår till den 1 januari 2007.

Tanken med driftsformen KSS var att båda skolorna skulle frikopplas från förvaltningsapparaten och istället vara direkt underställda nämnden för Förskola och Skola (se figur 1). Det skulle ge de båda skolorna ett utökat ansvar för att sköta verksamhet och ekonomi. KSS har en skolchef som högsta tjänsteman, en funktion som är likartad rektorerna på de pedagogiska enheterna men med den väsentliga skillnaden att ansvaret och befogenheterna är större då nämnden delegerat beslutanderätten i vissa frågor. Det innebär att skolchefen på respektive KSS är den högsta tjänstemannen medan rektorerna på de kommunala skolorna har både områdeschefer för de pedagogiska enheterna och förvaltningschefen som överordnade. Att Fullriggaren Malevik och Frillesåsskolan är direkt underställda nämnden Skola och Grundskola

innebär i praktiken att återkommande träffar mellan nämndens presidium och respektive KSS äger rum. Till detta skall också fogas träffarna med de så kallade brukarråden på de båda skolorna. Brukarråden består av representanter för elever, föräldrar, personal och ledningsgruppen för respektive KSS. Detta är att betrakta som ett led i att brukarna skall få mer inflytande över verksamheten, vilket var ett grundkrav på KSS som framfördes från politiskt håll under utredningsarbetet.



Figur 1: Organisationsschema avseende nämnden för Förskola & Grundskola i Kungsbacka kommun

Varje KSS har ett fullständigt resultatansvar, det vill säga såväl över- som underskott ackumuleras. Detta är emellertid ingen skillnad gentemot tidigare utan varje skola har under de senaste åren haft ett fullständigt resultatansvar. Detta kompletteras också med att interndebitering sker om någon KSS använder sig av förvaltningen Grundskola och Skola. Det samma gäller om någon av enheterna använder sig av specialpedagogiskt centrum (SPC). Även för stabsfunktionerna ekonomi, personal, inköp och juridik utgår debitering för de tjänster som nyttjas.

2. Empirisk sammanställning

Ett stort antal intervjuer med berörda aktörer har genomförts för att kartlägga förekommande uppfattningar om arbetet som bedrivits med KSS. Kartläggningen har genomförts i två omgångar. Våren 2008 genomfördes de första intervjuerna och det handlade då om att kartlägga syften, mål och förväntningar med införandet av KSS. Ett år senare genomfördes intervjuer igen och den här gången var urvalet av intervjupersoner mer omfattande och nu var fokus bland annat på i vilken utsträckning förväntningarna med KSS realiserats.

Införande av KSS – syften, mål och förväntningar

För att kartlägga förekommande förväntningar med införandet av KSS genomfördes intervjuer med företrädare för de två skolorna. Därutöver genomfördes intervjuer med ledamöter i nämndens presidium och en företrädare för förvaltningen. Efter genomförda intervjuer stod det bland annat klart att det bland politiker och tjänstemän från tre av skolorna i kommunen fanns ett ömsesidigt intresse för att pröva driftsformen KSS – men av olika anledningar.

Politikernas förväntningar

Politikerna redovisar uppfattningen att omorganisationen och införandet av KSS genomfördes för att stimulera skolorna till ett förändrings- och utvecklingsarbete samt för att generera föräldrar och elever mer inflytande över verksamhetens utformning. Eftersom det sedan tidigare fanns ett flertal privata friskolor i kommunen ansågs driftsformen KSS kunna tillföra utbildningsverksamheten något nytt samtidigt som de politiska företrädarna även i fortsättningen skulle kunna delta och påverka verksamhetens utveckling. Samtidigt uppfattade politikerna valfrihet som en viktig komponent och här ansågs införandet av KSS kunna utgöra ytterligare ett alternativ och därmed förstärka tanken och möjligheterna om valfrihet. Införandet av KSS betyder att det finns ytterligare en driftsform som föräldrarna kunde välja.

Enheternas förväntningar

Även företrädarna för skolorna, vilka för övrigt var ledningsgruppen i Malevik och skolchefen i Frillesås, är positiva till driftsformen KSS av ett flertal olika skäl. Driftsformen ses bland annat som en god mix av de potentiella fördelar som skulle följa av att vara helt fristående alternativt att fortsättningsvis vara en kommunal skola. De förväntade fördelarna anses bland annat vara att det skapas utrymme för att utveckla pedagogiken, korta beslutsvägarna och få mer ansvar på lokal nivå såväl verksamhetsmässigt som ekonomiskt. Samtidigt ansågs det vara viktigt att behålla fördelarna som en offentligträttslig organisation har med trygghet för personal i form av goda anställningsförhållanden och möjlighet för skolorna att få stöd i olika administrativa frågor som löner, avtal och upphandlingar. En annan fördel med att delvis förbli kommunala ansågs vara att skolorna skulle få bibehålla nuvarande upptagningsområde, något som inte hade varit fallet om de hade blivit en privat friskola.

Företrädarna för Malevik och Frillesås redovisade också ett flertal andra motiv till att man efterfrågade införandet av KSS. För Frillesås vidkommande beskrivs allt börjat långt tillbaka i

tiden. Frillesås ligger drygt två mil söder om Kungsbacka centrum, ett avstånd som enligt respondentens uppfattning inneburit att skolan inte kunnat nyttja centralt placerade resurser eftersom det är alltför långt avstånd. Till det kommer en uppfattning om att Frillesåsskolan var marginaliserad i vissa frågor, något som också bidrog till att ledningen och personalen på skolan var positiva till införandet av KSS och därmed ökad möjlighet till självbestämmande. Samtidigt introducerades tanken att slå samman skolor och att verksamheten skulle drivas av större enheter – så kallade pedagogiska enheter vilka skulle bestå av åtminstone två skolor. Det var något som man inte ansåg var positivt i Frillesås. Företrädarna för skolan i Malevik var likaså skeptiska till idén om sammanslagningar och även här finns förklaringar som går långt tillbaka i tiden. Malevikskolan bildades 1992 och var då ett utvecklingsprojekt som utifrån ett antal givna målformuleringar skulle utveckla och söka nya pedagogiska vägar. Malevik tilldelades anslag på samma sätt som övriga skolor, men med skillnaden att enheten omgående tilldelades ett fullständigt resultatansvar vilket innebar att såväl över- som underskott följde med enheten. För Maleviks vidkommande ansågs det föreligga en problematik vid en eventuell sammanslagning med andra skolor dels vad gäller att samordna verksamheterna pedagogiskt, dels att det skulle innebära en väsentlig förändring med tanke på skolans historia där traditionen med självständigt utvecklingsarbete varit centralt.

En central förväntning på KSS och tillika en förklaring till att företrädarna för Malevik och Frillesås var angelägna om att få möjligheten att pröva driftsformen var således för att undvika befarade förändringar och i stället stärka det lokala inflytandet över verksamheten. En annan viktig del som det fanns förhoppningar om att undvika genom att bli KSS var den åtstramning från centralt håll som företrädarna för enheterna menade att man såg tendenser till. Att bli KSS förväntades medföra att gemensamma insatser (exempelvis rektorskonferenser) kunde undvikas och att tid och resurser i stället skulle kunna avsättas för att utveckla skolan på annat sätt. Även ekonomiskt ansågs en fördel finnas då driftsformen KSS innebär att medel från specialpedagogiskt centrum (SPC), där barn med diverse utmaningar får hjälp, skulle betalas ut direkt till varje KSS som därefter skulle kunna disponera medlen fritt.

Sammanfattning av förväntningarna

En sammanfattning av förväntningarna leder oss in på en av paradoxerna som finns i materialet; medan politikerna ser införandet av KSS som en viktig del för att stimulera till utveckling och förändringsbenägenhet så ser de båda skolorna detta som en viktig del för att värna den gamla ordningen. Men samtidigt leder resonemanget ovan fram till ett antal mål och förhoppningar som knöts till introduktionen av KSS. Av materialet framgår att det är en poäng att skilja mellan politikernas och företrädarna för skolornas uppfattning.

Politikerna: Förändringar i verksamheten (ex 40h/v, flexibla terminer)
Mer föräldrainflytande
Ytterligare ett alternativ att välja

Skolorna: Pedagogisk utveckling
Kortare beslutsvägar
Ansvar lokalt för ekonomi och verksamhet
Avvärja sammanslagning

Uppställningen visar att representanterna för skolorna mest ville åstadkomma en situation där de lokalt på den egna skolan kunde råda över så mycket som möjligt. På det viset skulle en

fokusering på pedagogisk utveckling kunna ske. Politikerna hoppades också på en verksamhetsutveckling men också att kommunens skolutbud som helhet skulle utvecklas eller berikas. Vi återvänder till dessa punkter i diskussionen kring det empiriska materialet.

Situationen ett år senare

Ett år efter att kartläggningen av förväntningarna på införandet av KSS genomfördes intervjuer för att se hur det blivit. Totalt har 17 intervjuer genomförts. Merparten av intervjuerna har varit individuella, men några av intervjuerna har genomförts i grupp. Totalt har 23 personer kommit till tals i samband med den andra omgången intervjuer. Det är ett brett urval av personer som intervjuats och det är för att möjliggöra en bred och allomfattande kartläggning av förekommande uppfattningar om KSS. Följande aktörer har intervjuats: ledamöter i nämnden, ledning och tjänstemän inom förvaltningen, rektorer för kommunala skolor, ledningen för en stödfunktion. Till det kommer även intervjuer med ledningen på respektive KSS, representanter från brukarråd och fackliga företrädare.

Aktuella frågor inom skolförvaltningen

Det finns en stor enhetlighet avseende uppfattningarna om vilka frågor som för tillfället är aktuella inom skolförvaltningen i kommunen och det gäller oberoende av organisatorisk tillhörighet och position. En fråga av stor betydelse och aktualitet är att verksamheternas resurstilldelning kommer att minska framöver. Nergången anses till viss del vara väntad eftersom elevunderlaget minskar. Samtidigt har behovet av besparingsåtgärder förstärkts när den ekonomiska konjunkturen vänt neråt rejält. Lågkonjunkturen har medfört att skatteintäkterna minskat vilket i förlängningen påverkar resurstilldelning. Vilka konsekvenser den minskade resurstilldelning kommer att få är en stor och aktuell fråga som genomsyrar förvaltningen.

En annan fråga av betydelse är arbetet som bedrivs för att åstadkomma en likvärdig bedömning av elever vid betygssättning. Det har bedrivits ett gemensamt projekt inom förvaltningen där alla skolor deltagit, det vill säga såväl KSS som de kommunala skolorna. Medan det finns en enhetlighet i beskrivning av det pågående projektet så skiljer sig uppfattningarna rörande varför KSS deltar. Medan några företrädare för KSS har uppfattat deltagandet som tvingande ser andra det som en möjlighet att ta del av ett väl fungerande utvecklingsprojekt som förvaltningen driver.

Utöver frågorna om minskad resurstilldelning och projektet om likvärdig bedömning berörde ett antal av intervjupersonerna också utveckling på det nationella planet. Innan man bestämmer sig för hur skolarbetet skall utvecklas måste de nationella riktlinjerna inväntas. Utöver detta behandlade företrädarna för olika skolor särskilda aktiviteter som för tillfället fokuserades. En sådan aktivitet är arbetet med skriftliga omdömen till eleverna.

Uppfattningar om KSS

Det finns olika uppfattningar om införandet av KSS. Men samtidigt som det finns olika uppfattningar är ett antal argument eller synpunkter återkommande, men de tolkas på olika sätt och tillmäts varierande betydelse.

Aktörerna som på olika sätt är verksamma på någon av de två KSS-skolorna är genomgående positiva. Ett antal av aktörerna ser det som en ”frälsning” – för att tillämpa en förekommande beskrivning. Skälen till den positiva inställningen är flera, men kan sammanfattas i ett antal paraplybegrepp. Att det är färre möten för att samordna verksamheten och att alla former av informationsmöten minskat ses som positivt eftersom tiden kan användas till annat. Tidsvinster är således ett viktigt argument. Ett annat argument som fördes fram var att det anses vara betydelsefullt att råda över resurserna på ett friare sätt. Synpunkten gäller framförallt att KSS har möjligheten att nyttja resurserna från stödfunktionen SPC efter eget tycke. Tidigare belastades skolorna med ett schablonbelopp men avgör nu själva hur resurserna skall användas. De självstyrande skolorna betalar numer för de tjänster som nyttjas från SPC. Det anses också vara positivt att det numera finns en stor närhet och förtroenhet mellan nämnd och respektive KSS. Det är inte bara företrädarna för KSS som framfört en sådan uppfattning utan det gäller också för ett antal av ledamöterna i nämnden. Det kan ses som en kritik mot organisationen med förvaltning – områdeschefer – rektorer. Det anses vara alltför många hierarkiska nivåer och att central information och nyanser filtreras bort. Den direkta kontakten med nämnden anses därför vara positiv och ha förkortat beslutsvägarna och medfört att det finns en stor handlingskraft när det gäller att driva utvecklingsfrågor.

Den vanligaste synpunkten och den som tillskrevs störst betydelse var att förändringen på det hela taget inneburit ett – som det uttrycktes – ökat friutrymme för respektive KSS. Det har också fört med sig att KSS enligt egen utsago kunnat driva utvecklingen utan att påverkas av centrala direktiv. Det har också inneburit att skolorna undviker att slås samman med andra och bedriva verksamheten i större enheter. En del har, som en av intervjupersonerna uttryckte det, handlat om att ”värna om det lokala och få fortsätta som tidigare”. Att undvika centrala direktiv ansågs i några fall också viktigt för att kunna undvika styrning från flera parter, det vill säga nämnd, förvaltning och skolverket. Förändringen har inneburit att det finns större utrymme för handling men samtidigt finns en stark förankring i nämnden, vilket anses vara betydelsefullt. Det talas också om att steget att bli självstyrande av fler skäl kändes naturligt. Det fanns dels en stark förankring och ett starkt stöd bland personalen för införandet. Dessutom anser man på båda skolorna att det fanns en viss särart som skiljde dem från övriga kommunala skolor från början och att driftsformen KSS därför passar dem väl.

Företrädarna från brukarråden är genomgående positiva, de kan sägas tillhöra de ”frälsta”. Uppfattningen att det är viktigt att föräldrarna har inflytande är ömsesidig. Både representanterna för KSS och föräldrarna i brukarråden ser det som ett tvåvägsförhållande där föräldrarna får insyn i skolans arbete och har möjlighet att påverka, men samtidigt har ledningen på skolan möjlighet att nyttja föräldrarnas kunskaper framförallt när det gäller hur eleverna uppfattar verksamheten. En av föräldrarna i brukarrådet menade att föräldrainflytandet kan användas i många olika sammanhang och på olika sätt. Ibland handlar det om att handla *med* skolan och ibland handlar det om att handla *mot* skolan. Att handla med skolan visade sig bestå framförallt av när ansträngningar görs för att påverka kommunens agerande. Ett konkret exempel som fördes fram var att man genom lobbyverksamhet lyckats få kommunen att förbättra trafiksäkerheten kring Frillesåsskolan. När det handlar om att agera mot skolan så fördes inga konkreta

ta exempel fram utan det var av mer hypotetisk natur och gällde att det finns möjlighet att avstyra eller avveckla förslag som inte anses vara väl avvägda.

Politikerna, vilket i det här fallet är ledamöterna i nämnden, är genomgående positiva till KSS. Det tog ett tag att hitta de nya rollerna och det var svårt med informationsflöde mellan alla parter, men det har blivit bättre efterhand. Det anses som tidigare nämnts vara värdefullt att få en nära kontakt och insyn i skolornas verksamhet vilket varit fallet. Det anses också ha lett till ett förtydligande av politikerrollen. Men samtidigt är ledamöterna inte odelat positiva utan det finns ett antal förhållanden och omständigheter som stör helheten. Ett sådant förhållande som hänger nära samman med politikernas övergripande ansvar för utbildningsverksamheten är övriga skolor och varför inte de skall få ta del av detta när det anses fungera väl. KSS är förhållandevis avgränsade och har begränsad kontakt med förvaltningen och övriga skolor i kommunen. En annan synpunkt är att det inte hänt särskilt mycket på skolorna. Det fanns förväntningar på en högre utvecklingstakt som kunde vara av betydelse för alla kommunens skolor men det har nästan uteblivit helt. En av nämndledamöterna betraktade förändringen mestadels som mental. Det är en upplevelse av frihet och ökat handlingsutrymme, men det är inte något som nyttjats fullt ut.

Det står helt klart att intervjupersonerna som kan betraktas som utomstående – det vill säga sådana personer som inte är kopplade till någon av de fristyrande skolorna eller nämnden – inte är lika imponerade av förändringen. Det är framförallt intervjupersonerna verksamma inom den kommunala förvaltningen som inte ser några större poänger med KSS. Uppfattningen baseras på att det inte anses vara några betydande skillnader mellan kommunala skolor och KSS, det handlar mest om en upplevd känsla av frihet än något reellt. En av intervjupersonerna från förvaltningen påtalade att det inte är möjligt att se några större skillnader efter omorganisering och att det inte finns ett utökat friutrymme. Men med den brasklappen att uppfattningen baseras på vad som ses och hörs eftersom förvaltningens insyn i KSS-skolornas verksamhet beskrivs som begränsad. Det är en genomgående synpunkt att förvaltningen anses ha begränsad insyn i verksamheten, rapporteringen och kontakten som sker är huvudsakligen formell. Det handlar då om den uppföljning som sker i alla skolor med kommunal huvudman. Informationsgivningen mellan förvaltning och KSS betraktas utgöra ett problem. Detsamma gäller när KSS skall delta på gemensamma aktiviteter och när de inte skall delta. En viss isolering befarsas bli konsekvensen. Företrädarna för KSS tillmäter själva denna omständighet relativt liten betydelse, de anser sig normalt få den nödvändiga informationen och det räcker även om man i några fall talar om problem med informationsvägarna

Rektorer för ett antal av de övriga skolorna och företrädare för en av stödverksamheterna befinner sig någonstans mellan förvaltningen och KSS i sina uppfattningar. Precis som företrädarna för förvaltningen påpekade har de mer eller mindre ingen insyn i verksamheten och har därför svårt att uttala sig på annat sätt än mer övergripande. Företrädarna före stödenheten lyfter fram att det finns ett antal områden där det finns uppenbara samordningsproblem som befarsas leda till suboptimering. Åtgärder sätts in som kanske är bra för den enskilda enheten men för kommunen som helhet innebär det en försämring, framförallt ekonomiskt. Rektorer för de kommunala skolorna har till viss del skilda uppfattningar. Å ena sidan hävdas att inte mycket har åstadkommit från KSS-skolornas sida och att det inte är mycket som skiljer sig åt jämfört med andra. Å andra sidan påtalas att det är mycket möten och samordning inom förvaltningen som tar i anspråk tid och kraft som skulle kunna ha ägnats åt annat. Samtidigt anses det finnas en poäng med samordningen. Att vara fristående och till viss del isolera sig från övrig verksamhet kan vara bra för tillfället men kan få konsekvenser på sikt och då särskilt om personalförändringar sker i ledningen.

Relationer

Införandet av KSS har förändrat en del relationer, framförallt när det gäller relationen politik – KSS och förvaltning – KSS. Förändringen har inneburit en närmare relation mellan KSS och nämndens presidium. Det är båda parterna tydliga med. En gång i månaden träffas ledningen för respektive KSS och nämndens presidium och en gång per termin träffas man i en större grupp. Det uppfattas som positivt att kontinuerliga diskussioner förs. Företrädarna för KSS talar också om att politiker kommer på spontanbesök för att se hur verksamheten fungerar. Det upplevs som oerhört positivt att det finns ett sådant intresse för verksamheten eftersom det leder till en ökad förståelse för behov och tillstånd. Över huvudtaget är det uppskattat att det finns möjlighet att berätta för politikerna om verksamheten.

Företrädarna för KSS uppfattar att den nära kontakten som utvecklats bidragit till att korta ner beslutsvägarna. Finns det en idé kan den snabbt förankras hos politikerna och sedan omsättas i handling. Den nya relationen anses därvid ha bidragit till att påskynda och underlätta förändring. Dessutom upplevs kommunikationen som mer öppen och det finns möjlighet att påverka utvecklingen redan på ett tidigt stadium.

Politikerna i nämnden är också positiva till den nära relationen, den beskrivs som både nyttig och rolig. Dessutom uppfattas den egna rollen som politiker ha renodlats. En av politikerna med en sådan uppfattning uttryckte sig på följande sätt.

”Vi blir mer som en arbetsgivare, vi har tagit över en del av de ansvarsområden och uppdrag som förvaltningen hade tidigare. Det går tillbaka till hur kommunerna styrde verksamheterna förr i tiden. Då var politikerna mer operativa, och nu är det så igen.”

Det finns en positiv inställning till att arbetet som politiker blivit mer operativt eftersom det innebär en större närhet till verksamheten. Samtidigt har situationen medfört en hög arbetsbelastning för politikerna och det anses vara svårt att tänka sig fler KSS med nuvarande organisation. Det hade helt enkelt inte varit hanterbart arbetsmässigt. Samtidigt är förvaltningens företrädare tveksamma till att politikerna tar över uppgifter som tidigare – och under normala omständigheter – inte är en fråga för dem. En del ärenden fodrar expertkunskap och den finns inom tjänstemannaorganisationen.

Relationen mellan brukarråd och ledningen på respektive KSS beskrivs, precis som för relationen mellan politik – KSS, som intim och god. Beslut fattas genom konsensus i brukarrådet och det beskrivs aldrig ha förekommit några betydande meningsskiljaktigheter. Någon gång har förslag behövt revideras, men det upplevs som positivt från skolornas sida eftersom det tyder på ett starkt brukarengagemang. Brukarrådet beskrivs mer fungera som en styrelse än som ett brukarråd, men man kallar det så ändå som en av intervjupersonerna uttryckte det.

Relationerna och kontakterna mellan aktörerna som på olika sätt är involverade i KSS – det vill säga ledning, personal, brukarråd och politiker – har förbättrats och förstärkts. Det är alla parter överens om. För de externa aktörerna är det precis tvärtom, både förvaltningen, andra skolor och stödfunktionerna i kommunen har försvagat kontakten med KSS. Företrädarna för KSS är också tydliga med att kontakten försvagats, men det är så man vill ha det. Det är en av huvudpoängerna med förändringen. Det finns enligt företrädarna för KSS ett tydligt regelverk för hur samarbetet mellan förvaltning och stödfunktioner skall regleras och det efterlevs. Det är framförallt formella kontakter när det gäller särskilda ärenden där expertkompetens inom förvaltningen behövs. Därutöver deltar KSS ibland på gemensamma konferenser. Ibland sker det därför att de uppmanats att delta och ibland därför att det anses finnas en intressant pro-

grampunkt. I det senare fallet köper KSS in sig på de punkter som anses vara intressanta. Informationen anser företrädarna för KSS som tidigare nämnts i vissa fall är bristfällig. ”Det krävs stora öron för att få reda på allt som händer” som en av intervjupersonerna uttryckte sig, men det uppfattas samtidigt inte utgöra något större problem.

Även företrädarna för förvaltningen bekräftar att det finns svårigheter när det gäller informationsgivningen, men att det förbättrats över tid. Men samtidigt finns en uppfattning om att KSS-skolorna håller sig på sin kant. En av intervjupersonerna från förvaltningen uttryckte sig på följande sätt.

De sitter för sig själva när de deltar på gemensamma konferenser. På så sätt känns det lite som vi och dom. (...) Men de vill nog hålla sig på sin kant.

Genomgående är dock att företrädarna från förvaltningen har begränsad kontakt med KSS. Det är endast i särskilda ärenden där expertkompetens behövs. Även kontakten med stödfunktioner och övriga skolor är begränsad. När det gäller kontakten med övriga skolor har den även tidigare varit begränsad, så det anses inte vara någon skillnad gentemot tidigare. Kontakterna som finns med andra skolor baseras helt på personliga relationer, det har inget med organisatorisk tillhörighet att göra. Förhållandet har även uppmärksammats av ett antal av politikerna i nämnden. De menar att det för tillfället inte behöver tillskrivas någon större betydelse eftersom det är erfarna rektorer på KSS-skolorna, men att det kan bli ett problem framgent och då särskilt och det sker förändringar inom ledningsgrupperna på KSS.

Styrning och uppföljning

KSS styrs och följs upp på ett likartat sätt som övriga skolor. För förvaltningens vidkommande finns det ingen anledning att följa upp KSS på ett annorlunda sätt eftersom fullmäktige inte anges vara intresserade av någon särredovisning. Redovisningen sker för samtliga skolor där kommunen är huvudman och där ingår alltså KSS.

När det gäller styrningen och uppföljningen från nämndens sida så är den till viss del annorlunda utformad. Utöver den sedvanliga uppföljningen av till exempel ekonomi och betyg så har personliga kontakter utvecklats. Det handlar om studiebesök, eller spontanbesök som en av intervjupersonerna verksamt inom KSS benämnde det. Det finns fler sådana sammanhang där det finns tillfälle för ledningen på respektive KSS och nämndens presidium att samtala om skolornas verksamhet. Politikerna menar att det finns en väldigt god kunskap och kontroll över utveckling för KSS. Det anses dels bero på att man, som en av intervjupersonerna uttryckte sig, håller ett extra vakande öga på KSS eftersom det rör sig om försöksverksamhet. Men det anses också bero på att införandet av KSS medfört en ökade tydlighet och därmed också förbättra möjligheten till ansvarsutkrävande. KSS-skolornas ansvarsområde anses vara väldigt tydligt, något som inte alltid anses vara fallet för de kommunala skolorna. För KSS finns ingen möjlighet att hänvisa till någon annan och därigenom skylla ifrån sig, utan de måste ta det fulla ansvaret för verksamheten. Det är en stor skillnad menar politikerna. För de kommunala skolorna anses det alltid finnas möjligheter att friskriva sig från ansvar och då som en följd av att det finns många hierarkiska nivåer. För de kommunala rektorerna finns det möjlighet att hänvisa till beslut både inom förvaltningen och politiken.

Ett tydligare ansvarsutkrävande har medfört förbättringar inom KSS, den uppfattningen finns framförallt bland intervjuade politiker men även bland företrädarna för skolorna. Det har

bland annat inneburit en bättre ekonomistyrning. ”Gratis är alltid gott” som en av politikerna uttryckte sig och åsyftade då att det inom de kommunala skolorna alltid finns möjlighet att äska mer pengar. Så är det inte inom KSS, de skall sköta sig själva och det innefattar att klara av ekonomin. Detta tillsammans med att de är väldigt påpassade har medfört en förbättring enligt politikerna i nämnden.

Ledamöterna i nämnden klargör också att det inte handlar om att styra skolorna tydligt, utan syftet med KSS är att de skall få möjlighet att pröva sina vingar och vara starkt utvecklingsorienterade. Nämndens ambition är därvid att lämna ett stort handlingsutrymme, men samtidigt ha insyn i verksamheten och kontroll över utvecklingen.

Effekter och skillnader

Återigen finns det likartade uppfattningar bland berörda parter om vilka effekter och skillnader införandet av KSS medfört, men de tillmäts olika betydelse. Aktörerna som på olika sätt är verksamma inom KSS är som tidigare klargjorts genomgående mycket positiva till förändringen, men alla kan trots det inte peka på några tydliga förändringar eller effekter utan talar istället om en upplevd känsla av frihet. En av intervjupersonerna som hänvisade till en upplevd känsla av ökad frihet talade exempelvis om att det inte är något som går att ta på eller mäta, det ansågs vara viktigt att utomstående förstår och respekterar detta förhållande. Det anses ha inneburit en nytändning för personalen och ett ökat engagemang och ansvarstagande.

Utöver upplevelser finns det mer konkreta effekter och skillnader som införandet av KSS anses ha medfört. En viktig effekt enligt företrädarna för KSS att de inte längre behöver delta på gemensamma aktiviteter, vilket tidigare tog i anspråk mycket tid. Det handlar bland annat om rektorskonferenser och annan samordning. Nu finns, med vissa undantag, inget tvång att delta löpande utan det finns möjlighet att välja vilka delar som är önskvärda att delta på. KSS-företrädarna upplever det också som positivt att inte behöva anpassa verksamheten efter riktlinjer utfärdade av förvaltningen utan kan styra utvecklingen mer självständigt. Dessutom undviks dubbelstyrning från skolverk eller nämnd och förvaltningen vilket uppfattas innebära en renodling och ökad tydlighet. Frikopplingen från förvaltningen har enligt företrädarna för KSS inneburit att utrymme och energi frigjorts, vilket har möjliggjort satsningar på internt utvecklingsarbete som tidigare inte rymts. Att kunna rikta energi mot arbetet internt tillskriv en stor betydelse.

Andra tydliga skillnader och effekter är kortare beslutsvägar, undvika förändringen som sker inom utbildningsförvaltningen och ett ökat ansvarstagande. De kortare beslutsvägarna beror på att förvaltningen, med två hierarkiska nivåer, utrangerats och kontakten sker direkt med nämnden. Direktkontakten anses vara positiv därför att den innebär en tydligare förankring och påskyndar processen om förändringar behöver genomföras. Dessutom anses den tidigare organisationen i vissa fall ha filtrerat bort nyanser och budskap i vissa diskussioner innan det nådde nämnden. Den nyvunna relationen med nämnden anses vara värdefull och är en central förändring. Den andra effekten, vilket egentligen är en utebliven effekt, är att de båda skolorna som blivit fristående undvikit de förändringar som skett i kommunen. Det som åsyftas är sammanslagningen av skolor för att bedriva verksamheten i större pedagogiska enheter. Flera av företrädarna för KSS var kritiska till sammanslagning med andra och större enheter. En intervjuperson som var särskilt kritisk till större enheter menade att stordriftsfördelar inom utbildningsverksamhet är en myt. Andra menade att det kanske kan finnas stordriftsfördelar, men det ansågs inte önskvärt att slå samman med andra skolor och då framförallt eftersom

det finns olika pedagogiska inriktningar. En annan skillnad är att ansvarstagandet anses ha ökat inom KSS. Personalen vet, som en av intervjupersonerna uttryckte det, att vi själva ansvarar för verksamheten och är extra påpassade nu i början. Det anses därför finnas ett större ansvarstagande både när det gäller ekonomi och verksamhet. Det upplevs finnas ett starkt personligt engagemang och ansvarstagande som går utanför det vanliga.

En annan skillnad anses vara brukarinflytandet som numera är betydligt större. Aktiviteterna som bedrivs i brukarrådet uppfattas vara värdefulla eftersom det innebär en förankring både bland föräldrar och elever, vilket i förlängningen anses innebära en skola som är anpassad efter elevernas behov. Ytterligare en viktig effekt enligt företrädarna för KSS är att en större del av skolpengen kan disponeras fritt. Det som avses är att det schablonbelopp som tidigare betalades för att nyttja SPC:s tjänster nu betalas ut direkt till respektive KSS och att de därefter betalar för tjänsterna som nyttjas. Särskilt för en av de två KSS-skolorna anses detta ha förbättra ekonomi eftersom man inte är i behov av särskilt stöd utan i det fall ett behov har funnits har man inrättat tjänster på skolan. Båda KSS-skolorna påtar dock att det inneburit en ökad flexibilitet.

Övriga aktörer verksamma inom KSS, föräldrar i brukarråd och fackliga företrädare, är som tidigare nämnts också positiva till förändringen som genomförts. Dessa aktörer ser dock mindre konkreta effekter och förändringar än ledningen för respektive KSS utan talar istället mer om upplevelser. De fackliga företrädarna pekar inte på några konkreta effekter utan talar mer om en ökad frihet och vikten av lokal förankring. En av intervjupersonerna uttryckte sig på följande sätt: ”det som vi upplever att vi klarar av själva vill vi också ansvara för själva”. Även föräldrarna i brukarrådet talar om vikten att ha möjlighet att själva utforma verksamheten. Det talas också om att personalen på skolorna är mer sammansvetsade och tar ett ännu större ansvar när de nu är självstyrande.

Politikerna i nämnden som kontinuerligt har kontakt med de båda KSS-skolorna nämner ett antal av de effekter och förändringar som företrädarna för skolorna själva påtar. Kontakten med KSS betecknas genomgående som god. Det beskrivs finnas en närhet och insyn i KSS-skolorna som inte är förkommande för de kommunala skolorna. Det betonas att det var en central tanke med införandet av KSS och att det därför är viktigt att det blivit så. Insynen beskrivs som nyttig och rolig. Nyttigt eftersom distansen ibland kan bli alltför stor mellan politik och utförare och roligt därför att det operativa arbetet som bedrivs inte endast innebär en större närhet utan också för att det uppfattas som underhållande. Det operativa arbetet är även om det ses som en viktig ingrediens inte odelat positiv eftersom det medför en hög arbetsbelastning för nämndens presidium. En betydligt högre arbetsbelastning än vad som förväntades enligt några av ledamöterna i nämndens presidium.

Den tydligaste skillnaden efter att de två skolorna blev KSS anser ledamöterna vara ett på det hela taget ökat ansvarstagande. De båda skolorna beskrivs ha utökat ansvarstagandet som utförare, vilket anses ha blivit särskilt tydligt när besparingstider nu stundar. Men det är inte bara situationen just nu utan det är genomgående när olika problem tornar upp. Båda KSS-skolorna ses i detta arbete som en föregångare eftersom de tar ett stort ansvar medan vissa av de kommunala skolorna väljer att skjuta över ansvaret på andra när det blir problem. En av ledamöterna i nämnden menade att vissa skolor inte alltid tar ansvar för frågor som de är ansvariga för, utan väljer att hänvisa till politiken när ett obekvämt beslut fattats. Det anses vara märkligt eftersom nämnden inte detaljstyr verksamheten och därför inte har ett sådant inflytande att de har möjlighet att påverka alla beslut. Det ökade ansvarstagandet menar man också syns i budgetföljsamheten som varit god. KSS-skolor håller sin budgetram medan många av

de övriga skolorna inte haft samma följsamhet. Här anses en viktig skillnad finnas mellan kommunala skolor och KSS. Medan KSS samlar sig och försöker lösa situationen med mindre resurser ser det ibland annorlunda ut för de kommunala skolorna. En del äskar mer resurser i hopp om att inte behöva vidta några åtgärder och andra väljer att beklaga bristen på resurser. Det anses också vara tydligt att engagemanget från KSS-skolornas sida ökat i takt med att ansvaret ökat. En av politikerna i nämnden uttryckte det som att ”man ser en helt annan glöd i personalen”.

Några andra tydliga effekter än ett ökat engagemang bland personalen och ett ökat ansvarstagandet nämner inte politikerna. Det är snarare så att det finns en uppfattning om att det inte skett några större förändringar inom KSS-skolorna, en uppfattning som förefaller hänga nära samman med förväntningarna på att det skulle vara utvecklingsorienterat. En av politikerna i presidiet formulerade sina tankar på följande vis.

Det är inget mer radikalt som skett, men jag tycker att engagemanget är ett tillräckligt argument. (...) Det sitter i huvudet och det sade vi redan från början.

Att personalen på skolan är nöjda med reformen eftersom de fått ett ökat ansvar anses vara ett tillräckligt argument för att behålla KSS. Och eftersom de fått ett ökat ansvar har ansvarstagandet och arbetsinsatserna förbättrats. Samtidigt påtalas att när det gäller effekter av exempelvis högre betyg så visar det sig inte omgående utan att det är först på längre sikt. Annars finns det ett antal förhållanden som kan betecknas som uteblivna effekter som förs fram. Det anses bekymmersamt att KSS inte berikar helheten. Eftersom både politiker i nämnden och aktörerna som är verksamma inom KSS är positivt inställda borde även andra få möjlighet att ta del av erfarenheterna eller få möjlighet att bli mer självstyrande. Men samtidigt som det finns ambitioner att fler skall få ta del av vunna erfarenheter anses det orimligt att fler skolor blir KSS under rådande omständigheter eftersom det inte kan hanteras inom ramen för nuvarande organisation. En annan begräsning eller brist anses vara den otydlighet och de svårigheter som ibland uppstår som en följd av att det finns tre förvaltningschefer, en ordinarie förvaltningschef och rektorerna på de båda KSS-skolorna.

Företrädarna för förvaltningen anser inte att införandet av KSS lämnat ett avtryck i form av tydliga effekter. En av företrädarna för förvaltningen uttryckte sig på följande sätt om förändringen.

Det sitter i huvudet säger de – och det stämmer nog.

Det anses inte finnas några konkreta effekter utan det handlar mer om upplevelser av ökad frihet från skolornas sida. Det finns en tveksamhet rörande om detta är tillräckligt för att driva verksamheten genom KSS eftersom det försvårar administration och samordning. Intervjupersonen utvecklade resonemanget vidare.

För mig är det kejsarens nya kläder. Det skall finnas klara och tydliga effekter när man gör någon förändring, men det kan jag inte se.

Det måste finnas något mervärde för resten av organisationen om det skall vara värt de extra arbetsinsatser och administrativa samordningsproblem som följer av att bedriva verksamheten genom KSS. Och som det är nu anses båda KSS-skolorna vara autonoma och självstyrande på ett sätt som gör att insynen är obefintlig för förvaltningen och mer eller mindre alla andra skolor i kommunen. Det är nämndens ledamöter och brukarråden som har en stor insyn, men det innebär inte att det berikar övrig skolverksamhet inom kommunen.

Företrädarna för förvaltningen ser inga tydliga effekter eller förändringar annat än att båda KSS inte lyder under förvaltningsorganisationen. Det anses vara en skillnad som kan innebära ett ökat handlingsutrymme, men samtidigt betonas att det även gäller för de kommunala skolorna. De har också ett stort handlingsutrymme och möjlighet att driva och påverka utvecklingen. En annan skillnad, som tillskrivs större betydelse, är att kontakten och relationen mellan nämnd och KSS förändrats. De är närmare varandra nu då politikerna beskrivs ha mer kontakt med dessa skolor jämfört med de kommunala skolorna. Annars återkommer företrädarna för förvaltningen till att många av de omständigheter och förhållande som är speciella för de två skolorna har att göra med deras särart och inte handlar om att de är självstyrande. Båda skolorna beskrivs ha drivit utvecklingsfrågor tidigare och har i vissa avseende skiljt sig från många av de andra skolorna i kommunen.

Det anses också finnas ett antal problem som följer av den nya organiseringen. Ett område som förvaltningens företrädare nämner är myndighetsutövningen och rättssäkerheten. Det finns farhågor om att det inte alltid finns kompetens på skolorna att hantera vissa ärenden. Därutöver påtalas också att det finns förhoppningar om att kunna kringgå kommunens upphandlingar för att själva söka efter förmånligare priser. Det betraktas som ett märkligt försök eftersom det inte finns några möjligheter att kringgå genomförda upphandlingar så länge man formellt sett är en del av kommunens verksamhet.

Processen

Uppfattningen om processen som föranledde införandet av KSS är på det hela taget enhetlig. Politiker, företrädare för KSS-skolorna, företrädarna för förvaltningen och företrädarna för brukarråden beskriver processen som rejäl och omfattande. Särskilt företrädarna för KSS är av uppfattningen att det finns en tydlig ansvarsfördelning som en följd av det ambitiösa förarbetet. Även politikerna i nämnden anser att det finns ett ordentligt utarbetat regelverk, men att det trots det uppstått svårtolkade situationer. Det finns trots regelverket en del gråzoner som en av intervjupersonerna formulerade sig. Gråzonerna har enligt politikernas uppfattning minskat med tiden, de oklarheter som funnits har arbetats bort.

Företrädarna för förvaltningen talade om en långdragen process och att det innebar goda förberedelser, men att man ändå inte tänkt på allt. Samtidigt präglas dessa av uppfattningar av att det inte anses vara mycket som förändrats för skolorna som blivit KSS. En av intervjupersonerna sade följande.

Det är ingen skillnad mot tidigare. Det enda är om de skall vara med på det stora vi gör eller om de skall utelämnas. Det kan vara knepigt ibland.

För förvaltningens företrädare är det förenat med svårigheter när de skall göra avvägningar med avseende på när KSS skall bjudas in till gemensamma aktiviteter. Annars anser företrädarna för förvaltningen att det finns ett klart och tydligt reglemente, vilket betraktas vara en förutsättning för verksamhetsformen KSS.

Fortsättningen

Företrädarna för KSS är som tidigare beskrivits positiva till den ökade självständigheten och är av uppfattningen att denna form skall permanentas. Det finns dock ett antal områden som de gärna ser förändras och där skolornas ansvar utvidgas. Det gäller exempelvis kök och städ som företrädarna för båda KSS-skolorna vill få ansvaret för. Det finns bland annat ett antal av aktörerna inom KSS som är av uppfattningen att det vore värdefullt att frigöra sig från kommunens upphandlingar. Det gäller till exempel maten som man gärna skulle vilja köpa från lokala odlare och även inköp av teknisk utrustning. Företrädarna för brukarrådet är av samma uppfattning som företrädarna för de självstyrande skolorna, det vill säga att man anser att modellen skall permanentas och att skolornas ansvar skall utvidgas och bland annat omfatta mat och städ.

Politikerna i nämnden är av uppfattningen att en återgång för de två KSS-skolorna inte är möjligt. De tycker att försöket fungerat väl och att det därför bör permanentas för de två skolorna och om möjligt utvidgas och gälla även för fler skolor i kommunen. Eftersom det anses ha fungerat bra bör övriga skolor även få denna möjlighet. En av politikerna i presidiet menar att det kanske är en felaktig benämning på modellen, det kanske borde benämnas med något annat än självstyrande, men en ökad decentralisering anses vara framtiden. Det anses vara bra när det finns ett stort inflytande lokalt och det innebär också ett ökat ansvarstagande och ökad möjlighet till ansvarsutkrävande. Samtidigt anses en utvidgning förutsätta en ny organisation, det är med nuvarande organisering av förvaltning och nämnd inte möjligt att hantera fler KSS. Samtidigt betonas att det är en förutsättning att det finns en vilja inom respektive skola att bli mer självstyrande, annars skall en sådan utveckling inte drivas. Så resonerades redan när beslutet fattades om vilka skolor som skulle pröva att vara KSS under en begränsad tid.

Företrädarna för förvaltningen är reserverade i frågan om den framtida utvecklingen inom kommunen för KSS, men visar på det hela taget upp en ifrågasättande attityd. Det finns således kritik mot att införande av KSS inte påverkat verksamheten nämnvärt men förvaltningens företrädare ger samtidigt inga explicita och tydliga indikationer på vilken utveckling som är önskvärd framöver. Det konstateras dock att en annorlunda förvaltning fodras om man i framtiden väljer att permanenta eller utvidga försöken med KSS.

3. Analys – KSS efter två och ett halvt år

Analysen som utvecklas i denna del fokuserar först förändringen i sig. Vad hade hänt och i vilken utsträckning hade de förändringar som avsågs verkligen omsatts i praktiken. Vi vet sedan tidigare att ofta faller förändringarna ut på ett annat sätt än vad som avsetts och ibland är det svårt att se om något överhuvudtaget hänt (Meyer and Rowan 1977; Brunsson 1989). Därefter adresseras frågan om i vilken utsträckning de mål och förhoppningar som fanns och som identifierades vid de första intervjuerna införlivats. Analysavsnittet avslutas sedan med att ett antal problem lyfts fram mot bakgrund av de empiriska iakttagelserna.

Vad innebar förändringen?

En genomgång av vad förändringen handlar om visar att det finns ett antal centrala aspekter som kan fungera som utgångspunkt för en diskussion kring hur idéerna omsatts i praktiken. Förutom att granska i vilken utsträckning idéerna om frikoppling från förvaltningen, inrättande av brukarråd, styrning av nämnden omsatts i praktiken sker också en diskussion kring decentralisering och om den förändring som genomförts svarar upp mot de krav som identifierats som viktiga i decentraliseringsprocesser (Brorström et al. 1999). Den övergripande slutsatsen är att förändringen genomförts fullt ut och att organisation och styrning anpassats fullt ut.

En central komponent i förändringen utgör frikopplingen från förvaltningen. Som idén såg ut skulle KSS frikopplas helt från förvaltningen och själva bestämma i vilken utsträckning stöd och tjänster skulle nyttjas/köpas. Det går utifrån beskrivningarna att dra slutsatsen att en separation mellan båda KSS och förvaltningen skett. Detta bekräftades från båda hållen, både av dem som är verksamma inom KSS och dem som representerade förvaltningen. Separationen var långtgående och i princip går det att tala om vattentäta skott så till vida att endast i väl avgränsade frågor vände sig KSS till förvaltningen för att exempelvis få juridisk hjälp. Utöver det medverkade även KSS-skolorna i vissa gemensamma projekt som exempelvis likvärdig bedömning vid betygssättning där även övriga skolor i kommunen medverkade. Samma relation som till förvaltningen hade KSS-skolorna med övriga kommunala skolor i kommunen, det vill säga kontakten var ytterst begränsad.

All kommunal verksamhet måste lyda under en nämnd och så gjorde även KSS. Vad beträffar relationen mellan politiker och KSS så beskrevs den som tillfälligt löst genom att KSS löd direkt under nämnden/presidiet. Att det handlade om en tillfällig lösning hade mest att göra med att det skulle vara ohållbart i längden att politiker fungerade direkt som arbetsgivare och kontaktyta mot fler skolor än de två som ingick i projektet. Men det hade etablerats ett väl fungerande arbetssätt där presidiet för nämnden träffade de båda KSS-skolorna på regelbunden basis. Detta upplevdes, som framgår av de empiriska beskrivningarna, som ett mycket positivt arbetssätt av båda parter. Kontakten mellan politiker och skolor kan beskrivas som mycket direkt i och med att inga tjänstemän var involverade eller på annat sätt påverkade mötena. Men kontakten var också direkt så till vida att politikerna var på plats och både ställde krav och framförde önskemål, men också gav godkännande eller avslag på förfrågningar.

Vad gäller tillsättandet av brukarråd var det ett krav från politikernas sida att sådana skulle inrättas med en viss delegation. På en av de båda skolorna fanns sedan tidigare ett sådant brukarråd men på den andra fick ett sådant inrättas. Vad som tydligt framgår av de empiriska beskrivningarna var att båda brukarråden etablerats och de inblandade parterna upplevde det som en positiv sak. Även den skola där det sedan tidigare funnits ett brukarråd menade deltagarna att förändringen inneburit att brukarinflytandet vitaliserats.

Förändringen kan som fastslogs ovan ses som en långtgående decentralisering. Ansvar och befogenheter har flyttats ner i organisationen och de som verkade på de båda KSS-skolorna upplevde också att så var fallet. Vid decentralisering är det emellertid viktigt att beakta skillnaden mellan det som benämns decentralisering och ocentralisering (Brorström et al. 1999). Ocentralisering handlar om att makt och befogenheter skjuts ner i organisationen men att det inte åtföljts av relationen mellan det centrala och det decentraliserade anpassats så att ett ansvar tas för helheten. Det kan exempelvis handla om att ansvar inte följs upp. Decentralisering förutsätter emellertid att det etableras organisatoriska arrangemang som gör att det sker en styrning av de decentraliserade enheterna men att den är anpassad till den decentraliserade organisationsformen. Förslag på hur sådan styrning kan utformas är resultatansvar kopplat till återkommande uppföljningar av verksamheten (Solli 1991).

Granskas introduktionen av KSS i Kungsbacka kommun går det att konstatera att förändringen i princip utgör ett skolboksexempel på hur en decentralisering bör ske. Enheterna hade fått både ansvar och befogenheter lokalt. Detta hade dessutom kompletterats med en styrning som anpassats efter situationen. Återkommande uppföljningar skedde av både det ekonomiska resultatet och av verksamheten. Uppföljningarna var också både av kvalitativ karaktär och av mer kvantitativ karaktär. Det framgår också av de empiriska beskrivningarna att mycket tid lades på att förbereda förändringarna och reda ut de formella förhållandena som exempelvis delegationsordning.

Hur blev det med målen?

Om vi då istället vänder blicken mot utfall i förhållande till målbild. Vi lyfte i den inledande delen av den empiriska beskrivningen fram ett antal mål och förhoppningar som fanns hos berörda parter vilka diskuteras här och då mot bakgrund av den andra delen av den empiriska beskrivningen.

Förändringar i verksamheten

Politikerna hade vissa förhoppningar om att mer radikala grepp skulle tas när skolorna blev KSS. Nu fanns det inget som hindrade dem att göra större förändringar. Exempel som lyftes fram var 40 timmars arbetsvecka för lärarna samt att eventuellt pröva mer flexibla terminssystem. En genomgång av de förändringar som skett visar att mer omfattande förändringar lyst med sin frånvaro. På båda skolorna betonades det istället att det inte varit det som var meningen utan viktigare än stora förändringar var att de fick rå om sig själva och fortsätta att utvecklas som de gjort tidigare. De förändringar som skett handlade om mindre saker som exempelvis bildandet av en matematikstuga på Frillesåsskolan. Förhoppningen att KSS skulle innebära mer omvälvande förändringar har därmed inte realiserats.

Mer brukarinflytande

Ett annat mål som politikerna hade och som formulerades som en förutsättning för att de båda skolorna skulle få bli KSS var att det kopplades brukarråd till skolorna med en viss delegation. Som framgick ovan i diskussionen kring förändringens dimensioner hade detta mål införlivats. Det fanns brukarråd och dessutom framstår de baserat på berörda parter berättelser som väl fungerande. Föräldrarna i råden hade inflytande och olika frågor bollades upp till råden. Föräldrarna uppfattar att det givits möjlighet till såväl en ökad insyn i verksamheten som möjligheter att påverka utvecklingen. På det hela taget ett vitaliserat brukarinflytande, vilket även uppskattas av ledningen på respektive KSS. Vad gäller brukarråden var det också en av de saker som pekades ut där resten av de kommunala skolorna hade något att lära och att man på det viset kunde dra nytta av de erfarenheter som KSS inneburit.

Ytterligare ett alternativ att välja

Det tredje målet som politikerna hade var att introduktionen av KSS skulle innebära att kommunens skolutbud berikades. Det fanns redan före introduktionen förutom de kommunala skolorna även friskolor. I och med introduktionen av KSS skulle ytterligare ett alternativ tillkomma som varken var vanliga kommunala skolor eller helt fristående skolor. En första sak som går att konstatera är att rent formmässigt hade det nya alternativet introducerats. Utifrån ett brukarperspektiv är det emellertid möjligt att ifrågasätta om det verkligen tillkommit ett nytt alternativ dels på grund av den geografiska placeringen av skolorna, dels på grund av innehållet i det som erbjuds.

Den geografiska dimensionen är relevant eftersom föräldrar tenderar att välja den skola som är mest närliggande i förhållande till hemmet. Närhetsprincipen har visat sig ha en mycket stark ställning när den ställs mot andra delar som påverkar i valet av den kommunala men även annan service. Det gör att båda skolorna på grund av sin geografiska belägenhet utgör ett alternativ för en relativt begränsad skara kommuninvånare. Inte minst gäller detta Frillesås. Den andra dimensionen som rör själva innehållet i det som tillhandahålls går det i varje fall inte utifrån de empiriska beskrivningarna att peka på att förändringar skett av en sådan art att det går att särskilja dem från skolor som drivs i annan form. Möjligen om man tar fasta på de välfungerande brukarråden. Utöver det rent formmässiga som rör huvudmannaskapet och styrningen uppifrån är det därmed svårt att se att introduktionen tillför något nytt för elever och föräldrar som vill välja mellan olika alternativ. KSS kan ses som en kommunal skola men där det finns vissa mindre skillnader för eleverna.

Pedagogisk utveckling

Om istället blicken vänds mot de mål skolorna artikulerade så var ett av målen att de skulle kunna ägna sig åt pedagogisk utveckling lokalt utan att behöva bry sig om propåer från förvaltningen centralt. Propåerna från centralt håll (som ibland förefaller ha varit onödiga om KSS-företrädarnas uppfattning accepteras) hade man nu sluppit och istället kunde energin läggas på att utveckla den egna verksamheten. Nu hade istället den lokala utvecklingskraften tagits tillvara. Istället för att behöva åka in till centrala Kungsbacka kunde tid och kraft läggas på den egna enhetens utveckling. Som det empiriska materialet visar uppfattades detta på

samma sätt på båda skolorna. Några tydliga och omfattande avtryck förefaller detta arbete inte ha lett till. Det är snarare upplevelsen av att man på skolorna fick arbeta i fred och fortsätta med det arbete som pågick redan före KSS tillkomst som anses vara viktigt.

Målet hade därmed uppnåtts om de som var verksamma på skolornas upplevelse av situationen tas som utgångspunkt. Måts istället måluppfyllelsen i faktiska avtryck som det lokala utvecklingsarbetet lett till är det svårare att bedöma om målet faktiskt uppnåtts.

Kortare beslutsvägar

Ett andra mål handlade om kortare beslutsvägar. Genom att fler saker delegerades till enheterna skulle också fler beslut kunna fattas snabbare. Detta var också något som hade skett. På båda enheterna beskrevs att man ägde frågorna i större utsträckning och om det var något som behövde förankras uppåt i organisationen fanns alltid politikerna tillgängliga. Det var bara att lyfta luren om så behövdes eller stämma av på de återkommande träffarna. På båda enheterna upplevdes detta stimulera till ett utvecklande lokalt. Man behövde inte fråga om lov längre. Den nära kontakten med politikerna som överordnad nivå upplevdes inte som negativ eller betungande, tvärtom som positiv.

Intervjumaterialet indikerar också att förvaltningens organisation upplevdes som för hierarkisk och att det fanns för många hierarkiska nivåer. Detta var inte något som enbart representerar för KSS framhåll.

Ansvar lokalt för ekonomi och verksamhet

Ovan framgick det att införandet av KSS verkligen inneburit en decentralisering. De hade i större utsträckning fått ansvar och befogenheter delegerade. Det framgår emellertid också av det empiriska materialet att det ifrågasattes hur mycket det egentligen var som hade delegerats och att det inte var så mycket det handlade om. Vad gäller ekonomi var det främst att de själva fick förfoga över medel som tidigare varit knutna till SPC och till förvaltningens service. På det hela taget inte så mycket, ansåg flera. Från båda enheterna artikulerades också en önskan om att få förfoga över en ännu större del av ekonomin och då främst städ- och måltidsverksamhet.

Men oavsett om det var mycket eller lite som flyttats över till KSS i form av ekonomiskt ansvar lyftes enheternas ansvarstagande fram. Politiker som intervjuades menade att de upplevde att enheterna hade ett ansvarstagande förhållningssätt som gjorde att de ”*skyllde*” på politiker i mindre utsträckning än andra skolor. De tog ansvaret för sina enheters ekonomi, vilket styrks av de ekonomiska rapporterna. Effekten att ökat ansvar leder till en bättre ekonomi är för övrigt något som ligger i linje med vad som kan förväntas enligt litteraturen på området (Rombach 1997).

Oavsett om det verkligen skett någon större nedflyttning av ansvar och befogenheter förefaller därmed effekten ha uppstått. Enheterna agerade som kan förväntas av enheter med en decentraliserad ansvarsstruktur.

Avvärja sammanslagning

Det sista målet som här tas upp och som framfördes av båda enheterna handlade om att KSS skulle bli en garanti för att de inte behövde slås samman eller ingå i ett mer nära samarbete med andra skolor. Så hade som framgått inte heller skett. Som framgår i rapportens inledande beskrivningar var detta något som båda skolorna framhölls som viktigt och det var också något som båda skolorna betonade som en viktig effekt vid den avslutande empiriinsamlingen.

Bieffekter – önskade och oönskade

Utöver en diskussion kring de mål och förhoppningar som fanns kring förändringen går det att utifrån det empiriska materialet peka på ett antal andra effekter, som vi för enkelhetens skull benämner bieffekter. Dessa kan vara mer eller mindre avsedda och kanske framförallt karaktäriseras som mer eller mindre önskvärda.

Politikernas ”egna skolor”

För politikernas del innebar introduktionen av KSS ganska stora förändringar, i varje fall för presidieledamöterna. Nu skulle de plötsligt agera närmast överordnad nivå till operativ verksamhet. Denna roll beskrevs emellertid endast i positiva ordalag. Som framgår av det empiriska materialet upplevdes den nära kontakten som något konkret. Kontaktytan mellan politiker och KSS gjorde också att politikerna fick utrymme att dryfta konkreta verksamhetsnära frågor och komma med förslag om ändringar och förbättringar. Samtidigt kunde företrädarna för KSS stämma av direkt med politikerna. Den nackdel som fanns var att det endast kunde fungera om det var ett fåtal enheter.

Men det positiva i att komma nära KSS hade fört med sig att ett antal träffar också skett direkt med övriga kommunala skolor. Samtidigt som det upplevdes som positivt och meningsfullt var det därmed också i längden allt för arbetskrävande.

SPC ifrågasatt

En annan effekt av de genomförda förändringarna rörde SPC som är det samlade kompetenscentret i kommunen som tillhandahåller stöd åt de kommunala skolorna beträffande specialpedagogik. En av de större förändringarna var som beskrevs ovan att KSS fick förfoga över resurserna som tidigare var reserverade för SPC och fritt vända sig till annan leverantör av specialistkompetens eller själva lösa problematiken. Eftersom KSS inte utnyttjat SPC:s tjänster i en sådan utsträckning att det kompenserade intäktsbortfallet hade det lett till minskade resurser för SPC och personalneddragningar ansågs nödvändiga. Föga förvånansvärt uppfattades detta som mycket negativt av SPC.

KSS-skolorna ansåg emellertid att detta var en viktig del i deras självständighet och på en av skolorna hade man använt resurserna för att arbeta upp en grundkompetens i hela personalstyrkan vilket ansågs minska behovet av punktinsatser. För politikerna blev detta en indika-

tion på att kostnaderna i SPC måste ses över. En konkret effekt av förändringen var således att SPC drabbades ekonomiskt och väckte funderingar kring en översyn.

Suboptimering

Hierarkisering brukar tillskrivas effekten av att suboptimering undviks medan decentralisering brukar anses föra med sig en risk för suboptimering. Det empiriska materialet ger indikationer, som förväntat, på suboptimering. Ett sådant exempel rör SPC som tillhandahåller specialistkompetens och där det finns risk för att ett underutnyttjande sker i deras verksamhet samtidigt som KSS köper in från alternativa leverantörer. Ett annat exempel rör de exempel KSS gav på hur de aktivt själva söker information hos exempelvis skolverket istället för att utnyttja den kompetens som finns inom förvaltningen.

Men allt handlade inte om suboptimering. Vissa åtgärder hade vidtagits som syftade till att minimera suboptimeringen. En sådan var bestämmelser rörande utnyttjande av kommunens stödservice och måltidsleveranser.

Samlad bedömning av måluppfyllelse och bieffekter

Sammantaget går det att konstatera att den mest påtagliga effekten är den som egentligen är minst påtaglig, nämligen upplevelsen KSS-skolorna får rå om sig själv och ta ansvar för situationen lokalt på skolan. Ett konkret uttryck för detta återspeglas i det ansvar enheterna tagit för sin ekonomi. Dessutom hade föräldrar engagerats aktivt i de brukarråd som tillsatts. Desto mindre påtagliga effekter går det att spåra inom andra områden som målen med förändringen omfattande. Exempel på mer omfattande förändringar saknas och något särskilt nytt förefaller inte ha tillkommit. Elever och föräldrar erbjuds samma som tidigare, men har nu mer inflytande och insyn i verksamheten.

En samlad bedömning är därmed att KSS som modell introducerats, men modellen har inte medfört att särskilt mycket hänt som gett avtryck i verksamheten. Trots det kan man se vissa bieffekter. Dessa var i sig märkbara, inte minst för SPC.

Några problem

Analysen ovan skapar en grund för att vissa underliggande problem kan identifieras. Ett sådant problem är del-helhet, ett begreppspar som all organisering kan beskrivas utifrån. Organisationer löser sina problem som skapas internt på grund av en växande intern komplexitet genom att på olika sätt dela upp och dela in verksamheten. Även förändringen i Kungsbacka kommun inom skolverksamheten låter sig beskrivas och problematiseras utifrån relationen mellan del-helhet.

En första iakttagelse är att två parallella rörelser föreföll vara på gång samtidigt. De tecken som fanns var att det inom förvaltningen skett en hierarkisering med fler beslutsled. Det är ett sätt att avlasta olika organisatoriska nivåer som är överlastade. Men samtidigt är KSS ett ut-

tryck för ett alternativt sätt att hantera komplexitetsproblematiken, nämligen att skjuta ner ansvar och befogenheter för att på det viset avlasta övriga delar. I mångt och mycket förefaller det ha lyckats eftersom enheterna framstår som självgående.

Situationen skapar emellertid vissa problem, inte minst ur ett politikerperspektiv. Eftersom två parallella system byggts upp som bygger på principen om centralisering respektive decentralisering görs ingen vinst totalt sett, tvärt om ökar komplexiteten. Politikerna kan dra nytta av att det finns en etablerad och stabil förvaltning (som får ägna energi åt att lösa problem) men samtidigt konsumeras mycket av deras tid av KSS. Där utnyttjas inte den kapacitet som finns inom förvaltningen. En medvetenhet måste finnas om att någonstans finns det en kostnad kopplat till att ha två parallella system under samma nämnd.

En annan problematik handlar om att det sker ett underutnyttjande vad gäller lärande. Kunskap flödar inte mellan förvaltningen med tillhörande skolor och KSS. En anledning till det är att de hålls organisatoriskt separerade i stor utsträckning. En annan orsak är att KSS i stor utsträckning valt att söka samarbete med andra liknande skolor i riket istället för att söka samarbete med andra kommunala enheter. Men sammantaget har inget lärande skett mellan de olika skolorna som bedrivs i kommunal regi. Det ter sig särskilt problematiskt i och med att inte bara representanter för de båda skolorna tycker att det fungerar mycket väl utan även att politikerna gör det. Varför skall då inte andra skolor få ta del av de positiva erfarenheterna?

En paradox som framträder i materialet rör den ökade frihet som företrädarna för skolorna och politikerna talar om. Ökad frihet för skolorna är en betydande del av innebörden med reformen, men trots detta ser politiker och ledningen på de två skolorna den utökade kontakten med presidiet som en av de viktigare förändringarna. Politikerna ser exempelvis kontaktytan som berikande och bland annat en arena där politikerna kan initiera frågor. Men intervju materialet ger också för handen att den organisatoriska lösningen betraktas som en särlösning och som på sikt inte är hållbar, i varje fall inte om fler skolor skulle få bli KSS skolor. Frågan om hur en sådan situation skulle hanteras organisatoriskt föreföll det inte finnas någon klar idé om. Med tanke på att det är just närheten till beslutsfattarna som upplevts som positivt är det rimligt att ifrågasätta i vilken utsträckning en annan form av styrning hade upplevts som lika positivt.

En sista problematik som kan bli särskilt aktuell i finansiella kristider handlar om var det får för konsekvenser om systemet med två organisatoriska alternativ för kommunala skolor får leva kvar. Viktiga argument för de båda KSS-skolorna var att de skulle få fortsätta som förut. Det innebar bland annat att de inte behövde slås samman med andra skolor. I ekonomiskt kärva tider kan olika besparingsalternativ bli aktuella och ett av dem torde vara sammanslagning av skolor. Frågan som infinner sig är hur ett sådant arbete skall kunna drivas med kraft som potentiella sammanslagningar möts med krav på övergång för de aktuella enheterna till KSS. KSS har hittills bedrivits under ganska gynnsamma förutsättningar och förhållanden med bland annat en friare hantering av SPC-pengarna vilket för i alla fall en av skolorna kan ses som en förstärkning av budgeten. Det är viktigt att ha frågan om vad som händer om förutsättningarna försämras i åtanke, hur skulle KSS fungera i en sådan situation?

4. Slutsatser – kejsarens nya kläder eller den heliga graal?

Det finns ett antal olika förhållande som framträtt i den genomförda analysen. Det är högst påtagligt att det finns en stark och tydlig skiljelinje mellan redovisade uppfattningar: aktörerna som är aktiva inom respektive KSS (politiker, brukare och personal) är genomgående mycket nöjda med reformen. Utomstående aktörer är däremot inte lika imponerade av reformen.

En omständighet som i sammanhanget har betydelse är att de olika aktörerna talar om likartade förändringar och effekter som införandet av KSS medfört. Det kan därför synas vara märkligt att det finns vitt skilda uppfattningar om KSS. Men det är så att de olika aktörerna tillmäter förändringarna och effekterna skild betydelse. De utomstående aktörerna menar att så mycket inte hänt verksamhetsmässigt, det intygar också de interna aktörerna. Inga av de mer konkreta förväntningarna som fanns på KSS – stark utvecklingsorientering och ytterligare ett alternativ för brukarna – har realiserats. Avsaknaden av tydliga effekter i verksamheten får företrädarna för förvaltningen att – för att låna begreppsapparaten från en av intervjupersonerna – betrakta reformen som kejsarens nya kläder. Nakenheten kommer att göra sig påmind så småningom menar man.

Likväl är uppfattningarna bland dem med mer insyn i KSS också rimliga. De har mött en helt annan sida än exempelvis företrädarna från förvaltningen gjort. De externa aktörerna har framförallt sett det som kan betaraktas utgöra negativa bieffekter såsom samordningsproblem och ökad administration. Kort och gott suboptimering. Till det skall läggas de relativt få komponenter som faktiskt delegerats. De interna aktörerna har utöver dessa negativa och begränsade delar även kunnat placera en hel del positivt i den andra vågskålen.

Det positiva som finns i vågskålen för de med insyn utgörs framförallt av förbättrade relationer; dels mellan KSS-skolorna och nämndens presidium, dels mellan KSS-skolorna och brukarna. Det mest positiva med införande av KSS ses bland företrädarna för respektive enhet som upplevelsen om självständighet och *möjligheten* att självständigt styra verksamhetens inriktning utan central inblandning och hot om sammanslagningar. Därmed har flera av förväntningarna som fanns bland enheterna realiserats. Det ökade ansvaret innebär en upplevelse av förändring som är väldigt stark bland KSS-företrädarna. Upplevelsen menar de har medfört mer engagerade medarbetare och ett ökat ansvar för verksamhet och ekonomi. Att ansvarstagandet ökat är också en av de tydligaste effekterna utifrån politikerperspektivet. Det anses vara en stor skillnad jämfört med tidigare och med andra kommunala skolor i situationer där problem uppstår. Men sammantaget förefaller själva kärnan i den positiva uppfattningen av KSS bottna i upplevelsen av att vara självstyrande och att få ta ansvar för den lokala situationen på skolan.

Sammantaget ger det empiriska materialet en bild av en förändring som inte satt några större påtagliga avtryck i den verksamhet som bedrivs utöver ett mer omfattande lokalt ansvarstagande. Till det skall emellertid läggas avtryck som kan beskrivas som bieffekter och det är att förvaltningen nu av politiker betraktas i jämförelse med något, nämligen KSS-skolorna. I sagan om kejsarens nya kläder är det inte bara kejsarens fåfånga som synliggörs och förlöjligas utan också vad som speglas i betraktarnas förhållningssätt. Gällande sagan kan man fråga sig varför det gick så långt att kejsaren rantade runt naken. I Kungsbacka kan man fråga sig varför det är viktigt för vissa enheter att vara KSS och därmed inte lyda under förvaltningen. Vad är det ett symptom på? Den genomförda utvärderingen har inte inriktats mot att kartlägga

uppfattningar om förvaltningen utan har handlat om införandet av KSS. Men det är svårt att isolera utvärderingar av detta slag eftersom verksamheterna på ett eller annat sätt hänger samman. Och då har flertalet intervjupersoner behandlat omständigheter som kan ses som en kritik mot förvaltningens organisering och då framförallt att avstånd mellan skolor och nämnd är alltför långt. Med detta påpekande bör man också ha i åtanke vilka personer som kommit till tals i samband med utvärderingen, det påverkar naturligtvis kartläggningen av uppfattningarna.

Samtidigt finns det också anledning att fråga sig vad separationen från förvaltning innebär för skolorna. Har de tappat kvalitet i beslutsprocessen? Och vad betyder det på sikt att det finns ett så starkt verksamhetsfokus? Om det betyder att ett mer långsiktigt och strateginriktat arbete utblir för KSS-skolorna eller om de lyckas skapa en balans kommer att visa sig i framtiden. Det är också ett av de underliggande problemen med den genomförda utvärderingen, det är en försöksverksamhet som studerats och det kan mycket väl komma att se annorlunda ut om verksamheten permanentas i framtiden.

Ett antal problem inför framtiden

Det hade naturligtvis varit önskvärt att avsluta utvärderingen med en tydlig rekommendation om hur skolverksamheten skall organiseras och bedrivs framgent. De följande kan därför bli något av ett antiklimax eftersom det inte är möjligt med en rak rekommendation om ett bästa handlingsalternativ. Ett hopp om ett sådant slut ter sig nämligen orimligt eftersom analysen visat att framtiden i allra högsta grad är öppen beroende på hur framkomna resultat väljer att tolkas. Det finns ju både positiva och negativa sidor av KSS.

Slutet på försöket, början på...

Det empiriska materialet visar att det inte finns någon plan på hur fortsättningen skall se ut efter det att projektet avslutas. Logiskt sett finns det fem olika alternativ:

6. Avvecklande
7. Det fortsätter som nu
8. Fullskaligt införande
9. Viss expansion/modifikation
10. Översyn av förvaltningen

Ett första alternativ är att projektet avslutas och skolorna går upp i den ordinarie förvaltningen. Det löser i så fall problemet med dubbla logiker i styrningen som identifierades ovan. Uppenbara problem är emellertid att dels skulle detta uppfattas som mycket negativt av skolorna ifråga, dels och framförallt upplever politikerna projektet med KSS som mycket positivt och berikande. Att helt avveckla förefaller mot den bakgrunden därför vara en väg som känns mindre rimlig.

Ett andra alternativ är att fortsätta på den inslagna vägen utan några större förändringar. De enheter som idag är KSS fortsätter att vara det och inga andra erkänns denna status. Fördelen är att dessa enheter kan fortsätta arbeta i en organisationsform som passar dem och kommunen drar nytta av dels deras ansvarstagande och de positiva sidoeffekter som uppstår. Samti-

dig är det en så pass liten del av den totala verksamheten att det inte blir allt för betungande med två speciallösningar. Nackdelen är att det leder till ett merarbete, inte minst för politiker-
na samt att det eventuellt kan uppstå rättvisediskussioner skolor emellan, inte minst i besparingstider. En annan nackdel är att de iakttagna indikationerna på suboptimeringen riskerar att
leva kvar.

Det tredje alternativet, som är radikalt, är att införa KSS över hela linjen. Samtliga skolor
”*tvingas*” att bli KSS. Det löser precis som avvecklingsalternativet problematiken med paral-
lella system. Men det förutsätter också ett radikalt ändrat fokus för styrningen och organisering-
ningen både i förhållande till politiker och i förhållande till den centrala förvaltningen som
måste finnas kvar men i en annan form. Frågan är om alla skolor och resten av organisationen
är redo för en sådan omvälvande förändring.

Ett fjärde alternativ är att låta fler skolor bli KSS eventuellt på frivillig basis. Då permanentas
situationen med två system inom kommunens egenregi. Fördelen är att skolor som vill ut-
veckla sitt lokala engagemang får möjlighet till det och att de positiva effekter som det för
med sig tas tillvara. Detta alternativ förutsätter emellertid en ny organisering av styrningen av
KSS eftersom politikerna knappast skulle hinna med att hantera fler än två KSS som i dagslä-
get. Detta alternativ fodrar rimligtvis att förvaltningen eller åtminstone någon tjänsteman en-
gageras i kontakten med KSS och därmed avlastar politikernas arbetsbörda. Något annat vore
orimligt och dessutom finns risken att en alltför stark fokusering sker av ett fåtal skolor. En
utveckling med KSS i större skala fodrar således ett antal förändringar jämfört med idag.

Det femte alternativet är att förvaltningen ses över mot bakgrund av den kritik som går att
utläsa i det empiriska materialet. Mycket av det som upplevdes som positivt av KSS-
företrädarna går att samla under rubriken att de ”slipper” inblandning från förvaltningen. Poli-
tikerna såg också fördelar med KSS-skolornas ansvarstagande som var mer långtgående än
vad de övriga kommunala skolornas ansvarstagande upplevdes som. Dessutom framkom det
under intervjuerna en kritik som handlade om att det fanns för många hierarkiska nivåer inom
förvaltningen. En möjlig mellanväg för förvaltningen skulle kunna vara att arbeta fram en mer
decentraliserad organisationsmodell, vilket kanske minskar det upplevda behovet av KSS. I
sammanhanget skall det emellertid inte glömmas bort att mycket av de gemensamma initiativ
som sker inom förvaltningen inte bara är betungande utan av vissa uppfattas som positivt.
Samtidigt är det också viktigt att betona att utvärderingen inte är en utvärdering av förvalt-
ningen och att framförd kritik inte behöver vara en kritik som är representativ. Det finns risk
för en snedfördelning och hade det varit en utvärdering av förvaltningen hade urvalet av in-
tervjupersoner sett annorlunda ut. Det är rimligt att det påverkat bilden som förmedlats och
som återfinns i rapporten. Men inte desto mindre är det förekommande uppfattningar, repre-
sentativa eller ej, och de bör därför i någon mening beaktas.

Det framgår tydligt att samtliga alternativ är bärare av för- och nackdelar, samt att det är svårt
att betrakta problematiken/potentialen med KSS som en från resten av kommunens skolverk-
samhet isolerad företeelse.

Inte glömma bort att lära

Något som är viktigt oavsett vilket av de ovan beskrivna alternativen som väljs är att de lär-
domar som gjorts exploateras. Forskning inom organisatoriskt lärande brukar göra en skillnad

mellan att en organisation upptäcker något å ena sidan och förmågan att dra nytta av lärdomarna å andra sidan (Kastberg 2009).

I fallet med KSS inom Kungsbacka kommun förefaller det inte endast vara begränsat med omsättandet av de erfarenheter som gjorts. Det verkar vara helt vattentäta skott mellan vad som händer inom KSS och i övrig skolverksamhet och nästan som om det var en strategi att inte intressera sig för varandra. Förvaltningen betonar att de inte har något alls med KSS att göra och KSS väljer aktivt att orientera sig mot andra KSS utanför Kungsbacka kommun. För Kungsbackabon torde detta knappast vara optimalt. Vissa saker som fungerat väl borde kunna spridas mellan de olika kommunala driftsformerna. Ett exempel som framhålls i empirin är brukarråden som upplevs fungera väl i båda KSS.

Referenser

Brorström, B., A. Haglund och R Solli. (1999). Förvaltningsekonomi: en bok med fokus på organisation, styrning och redovisning i kommuner och landsting. Lund: Studentlitteratur.

Brunsson, N. (1989). The organization of hypocrisy: talk, decisions and actions in organizations. Malmö: Liber ekonomi.

Hood, C. (1995). The "New Public Management" In the 1980s: Variations on a Theme'. Accounting, Organizations and Society, Vol 20 (No 2/3): 93-109.

Kastberg, G. (2009). Strategiarbete: En granskning av de underliggande organisatoriska processerna. Göteborg: BAS förlag.

Meyer, J. W. och B. Rowan (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. American Journal of Sociology 83(2): 340.

Rombach, B. (1997). Den marknadslika kommunen: en effektstudie. Stockholm: Nerenius & Santérus.

Solli, R. (1991). Ekonomi för dem som gör något: en studie av användning och utformning av ekonomiinformation för lokala enheter. Lund: Studentlitteratur.