

# Intraprenader inom skolan

Isabell Meltzer och Gustaf Kastberg Weichselberger



# Intraprenader inom skolan

Isabell Meltzer och Gustaf Kastberg Weichselberger

KFi-rapport nr 162

ISBN 978-91-87454-75-2  
© KFi tillsammans med författarna 2020  
KFi – Kommunforskning i Västsverige  
c/o Göteborgs universitet  
Box 665  
405 30 Göteborg  
Tel 031-786 59 00  
E-post [kfi@kfi.se](mailto:kfi@kfi.se)  
[www.kfi.se](http://www.kfi.se)

# Innehåll

Sammanfattning.....	7
Kapitel 1: Inledning .....	9
Syfte .....	10
Metod och upplägg .....	10
Teoretisk inramning .....	10
Skolenheter med bakgrund i kommunalt självstyrande skolor .....	14
Kapitel 2: Introduktionen av intraprenader .....	17
Förvaltningen – styrsystem och organisationsstruktur .....	17
Utredningsprocessen .....	18
Mål och ambitioner med intraprenader .....	21
Förhoppningar och farhågor.....	25
Sammanfattning: introduktionen av intraprenader.....	26
Kapitel 3: det första året 2018.....	29
Organisering av intraprenader .....	29
Förvaltningens organisering .....	32
Centrala iakttagelser .....	34
Sammanfattande observationer från första året.....	43
Kapitel 4: det andra året 2019.....	45
Organisatoriska förändringar .....	45
Gränssnitt och informationsdelning .....	48
Centrala iakttagelser .....	53
Sammanfattande observationer från andra året .....	65
Kapitel 5: det tredje året 2020 .....	67
Intraprenaderna: mål, friutrymmen och samarbete .....	67

Om lärande.....	80
Huvudmannastyrning och organisering av intraprenader .....	82
Sammanfattande observationer från tredje året .....	86
<b>Kapitel 6: Ekonomistyrning.....</b>	<b>89</b>
Sammanfattning .....	95
<b>Kapitel 7: Analys.....</b>	<b>97</b>
En idé omsatt i en specifik kontext.....	97
Olika faser för organisering .....	99
Konvergens .....	101
Dubbla strukturer i en decentraliserad organisation.....	101
Utveckling över tid och problematiseringar .....	103
Intraprenaderna ur ett målrationellt perspektiv.....	104
Slutsatser efter tre år med intraprenader.....	110
<b>Metodappendix .....</b>	<b>113</b>
<b>Referenser .....</b>	<b>117</b>

# Sammanfattning

Den här rapporten utgör resultatet av en forskningsstudie som genomförts på uppdrag av Kungsbacka kommun mellan 2017 och 2020. Den handlar om intraprenader som fenomen inom skolan, mer specifikt belyser den vilka konsekvenser som organiseringen medför. En intraprenad kan beskrivas som en hybrid mellan en entreprenad och en traditionell kommunal förvaltning. Intraprenader som fenomen bygger på tanken om utökad decentralisering till enheterna samtidigt som huvudmannskapet kvarstår i kommunen eller regionen. Rent konkret kan det handla om utökat ansvar för enhetens ekonomi, personal eller utvecklingsarbete. Själva idén om intraprenader är inte ny. Den har sitt ursprung i idéer kring marknadsiering och privatisering av offentliga verksamheter som introducerades under 1990-talet som går under namnet New Public Management. Trots att intraprenader inte är ett nytt fenomen är det inte lika välutforskat som andra marknadsieringslösningar som kundvalsmodeller eller utkontraktering. Det beror troligtvis på att intraprenadlösningen inte fått lika stort genomslag som andra modeller.

I Kungsbacka kommun har man dock sedan länge intresserat sig för att pröva och ompröva det sätt på vilken offentlig verksamhet organiseras. Inom skolverksamheten har man tidigare provat kommunalt självstyrande skolor där skolenheterna organiserades direkt under nämnden, men som senare kom att avskaffas av flera olika skäl. Men idéer om decentralisering och utökad självbestämmande är vid en del av kommunens skolor en del av enheternas kultur. Det fanns därför uttalade ambitioner om att testa nya decentraliseringsmodeller och intraprenader blev den modell som kom att införas som ett försöksprojekt i två av kommunens skolenheter.

Vi har följt försöket med intraprenader med förhoppningen om att ställa utfall mot förvaltningar, identifiera problem som uppstår och lösningar som introduceras. Ambitionen har varit att generera kunskap om intraprenader som fenomen inom skolverksamhet. Eftersom vi genomfört en longitudinell studie har vi kunnat notera att försöket genomgått olika organiseringsfaser. Till en början kunde strukturen beskrivas som ocentraliserad eftersom situationen kännetecknades av decentralisering av ansvar och befogenheter till intrapre-

naderna, men där det samtidigt inte fanns en tydlighet i styrning, roller och relationer. Efter att försöket pågått ytterligare en tid kunde vi se en utveckling mot decentralisering där förvaltningen tydligare axlade sitt uppdrag och etablerade strukturer för styrning. Mot slutet av försöksperioden identifierade vi en organiseringsfas som vi beskriver som reorganisering eftersom intraprenaderna åter börjar omfattas av centraliserade beslut kring exempelvis utvecklingsarbete. Orsaken till att tala om en reorganisering istället för en centralisering är att styrningen i övrigt i förvaltningen inte kunde karaktäriseras som tydligt centraliserad. Alla skolledare har ett tydligt friutrymme, både enligt skollagen och i praktiken. Vi har också kunnat observera att förvaltningen som helhet utvecklades mot en ökad grad av decentralisering; något mindre decentraliserade intraprenader mötte en något mer decentraliserad förvaltning.

Efter tre år med intraprenader kunde vi konstatera att det är en lösning som delvis är behäftat med ett antal problem. Eftersom vi i studien inte enbart fokuserat på intraprenaderna som avgränsade enheter utan även den kontext i vilken de verkar i kunde vi illustrera några övergripande svårigheter kopplat till styrning. Intraprenaderna var i vår studie en avvikelse i förhållande till hur de övriga enheterna organiserats vilket gav konsekvenser för styrningens utformning. Förvaltningen valde att inrätta parallella styrlinjer, en för intraprenaderna och en för de ordinarie skolenheterna. Här uppstod en komplexitet i form av att beslut och lösningar togs på olika nivåer och inom olika linjer. Vi menar att denna komplexitet uppstod som en effekt av den lokala lösningen där några skolenheter är intraprenader medan andra inte är det och att de organiseras separat inom förvaltningen.

Vi tror att det finns mycket mer att säga om intraprenader, både inom skolan och inom andra välfärdsområden. Det behövs därför mer forskning om modeller och styrambitioner i offentlig sektor. Särskilt intressant är att fortsatt utforska skolkontexten som kännetecknas av stort friutrymme, både skolledares ledarskap och lärares klassrumspraktik. Det är blir därför fortsatt intressant att belysa hur ännu en decentraliseringsmodell implementeras och omsätts i praktiken.



# Kapitel 1: Inledning

Sedan en längre tid pågår det ett prövande och omprövande i Sveriges kommuner av driften av offentlig verksamhet där driftsformer och förutsättningar sätts i förgrunden. Mycket av debatten har handlat om olika sätt att utnyttja marknaden och konkurrens för att stimulera utveckling eller att introducera mer företagslika strukturer. Lite svepande brukar det hänvisas till new public management (NPM) (Hood, 1991), inte sällan med en tydligt negativ underton. Parallellt med diskussionen kring NPM och testandet av olika marknadsorienterade idéer har en annan organisationsform testats, men som inte alls fått samma uppmärksamhet: intraprenader.

Intraprenadlösningen lyfts ibland fram som ett mellanting mellan marknadsutnyttjande och mer traditionell förvaltningsorganisering. Lösningen handlar om att introducera vissa element i organiseringen som ofta förknippas med företaget (inte för inte låter intraprenad ganska likt entreprenad). Intraprenader bygger på en långtgående decentralisering och ett tydliggörande av gränsdragningar inom förvaltningen. Likt företaget finns därmed en betoning på en mer fristående enhet och att enheten har ett tydligt ansvar för verksamheten. Vad ansvar och befogenheter kan omfatta är exempelvis driftrelaterade frågor, personalrelaterade områden, utvecklingsansvar samt inte sällan ett mer långtgående decentraliserat ekonomiskt ansvar. För att tydliggöra den decentraliserade ordningen skapas någon form av överenskommelse eller kontrakt mellan intraprenaden och förvaltningen den tillhör. Samtidigt saknas i stor utsträckning inslag av marknadsutnyttjande och konkurrens och inte heller finns vinstintresse med som en del i incitamentsstrukturen. Intraprenaderna lyder fortsatt inom ramarna för en förvaltningsorganisation. Som ofta är fallet används olika benämningar för fenomenet intraprenad och inom skolans värld talas det exempelvis om kommunala friskolor ([foretagsam.se](http://foretagsam.se)), eller som vi kommer att återkomma till, kommunala självstyrande skolor.

Idén om intraprenader har funnits inom primär- och sekundärkommuner allt sedan 1990-talets början (Hansson & Lind, 1999) då en ny kommunallag öppnade för alternativa driftformer och ”organisationsexperiment” (Jacobsen, 1994). Till skillnad från andra reformer som mer eller mindre svepte fram,

som valfrihet eller beställarutförarmodellen, har intraprenadformen fört en mer stilla tillvaro och testats lite här och var men aldrig blivit en mer omfattande reformvåg. Som med alla organisationslösningar förefaller intraprenader introduceras och inte sällan efter ett tag avvecklas, eller ändra form (Carlsson, 2019).

I Kungsbacka kommun har förvaltningen Förskola och Grundskola valt att besluta om att låta två skolor med tillhörande förskolor, Åsa Gårdsskolan och Fullriggaren Malevik, testa intraprenadformen. Försöket bedrivs i projektform och följer på en tidigare period där skolor testat en liknande intraprenadlösning men som avvecklades. Trots att intraprenadformen funnits länge finns det få studier på området och försöket som görs i Kungsbacka utgör därför en möjlighet att generera mer kunskap om fenomenet intraprenader.

## Syfte

Ambitionen i denna studie är att generera kunskap om intraprenader som fenomen inom skolverksamhet. Studien fokuserar att ställa utfall mot förväntningar, belysa problem som uppstår och lösningar som introduceras.

## Metod och upplägg

Studien bygger på ett longitudinellt upplägg, det vill säga den sträcker sig över tid. Sammantaget har fyra empiriska delstudier genomförts under perioden 2017–2020. En första mer begränsad studie som vi refererar till som förstudie. Syftet med denna var att fånga utgångspunkterna för projektet och olika aktörers perspektiv och uppfattningar. Därefter har två delstudier genomförts med ett års mellanrum med syfte att följa utvecklingen och avslutningsvis skedde en avslutande studie. Studierna bygger i huvudsak på intervjuer och har kompletterats med dokument (rapporter, presentationer och utredningsmaterial) samt en genomgång av befintlig statistik. Metod och upplägg beskrivs mer i detalj i rapportens appendix.

## Teoretisk inramning

För att tydliggöra utgångspunkten för den analys som sker i den här rapporten utvecklas dels en diskussion kring begreppet decentralisering, dels en diskussion kring hur vi kan förstå organisering som ett ständigt försök att reducera komplexitet.

### **Centralisering och decentralisering**

Intraprenadformen är framförallt en konceptualisering av en decentraliseringsform. Litteraturen kring decentralisering har beskrivits som lidande av att det finns olika idéer kring vad som egentligen åsyftas (Ohlsson & Rombach, 1998). Mintzberg (1983) argumenterar för att det framförallt är makten över fattande av beslut som bör avses när frågan om decentralisering diskuteras. Om all beslutsmakt ligger hos en person eller ett forum kan organisationen karaktäriseras som centraliserad. Detta kan betraktas som ett extremfall, i varje fall när vi talar om en större organisation. I regel är beslutsmandat fördelade på olika personer och funktioner i organisationen. Tar man det omvända extremfallet att alla har ett beslutsmandat går det istället att tala om en helt decentraliserad organisation, lika extrem som den helt centraliserade. I praktiken befinner sig alla organisationer någonstans däremellan.

Motiv till centralisering som lyfts fram handlar ofta om att det skapar förutsättningar för en tydlighet och likvärdighet i organisationen. Alla enheter som lyder under det beslutsfattande organet agerar på samma sätt. En uppenbar nackdel är att det i en större organisation riskerar att leda till en överbelastad beslutsfattare som har svårt att hantera information och göra nödvändiga anpassningar i relation till lokala förhållanden. Motiv till decentralisering handlar därför ofta om att det skapar en förmåga till anpassning och flexibilitet. Lokala chefer och medarbetare kan – utifrån vad de möter i sin yrkesvardag – fatta lämpliga beslut som anpassar verksamheten efter de aktuella förutsättningarna. Utöver det antas ofta decentralisering öka motivationen hos de anställda. Risken med den decentraliserade organisationen är emellertid att saker kommer att hanteras på olika sätt och att det skapas en mängd ”lokala lösningar” som gör organisationen svåröverskådlig. I en offentlig organisation kan detta problematiseras utifrån ett likabehandlande perspektiv (Kastberg, 2015).

Decentraliseringsbegreppet kan emellertid brytas ner ytterligare för att skapa en tydlighet i vad som avses. Beslutsmyndighet kan föras ner i organisationen så att underordnade enheter i en organisation får mer beslutsmyndighet på ett sätt så att alla enheter under den överordnade enheten får en likartad beslutsmyndighet. Det talas då om vertikal decentralisering. I en skolförvaltning kan det handla om att alla verksamhetschefer får samma beslutsmandat, och att alla rektorer därunder får samma beslutsmandat. Den vertikala decentraliseringen kan omfatta vissa eller ett flertal frågor. Om allt decentraliseras från en nivå till nästa blir den överordnade nivån snarast en servicefunktion som tillhandahåller koordinering och stöd till enheterna med beslutsmandat.

Beslutsmandat kan emellertid också föras ut till funktioner och personer utanför linjen och detta benämns då horisontell decentralisering. Ofta handlar det om vissa mer avgränsade frågor. Inom industrin är det exempelvis vanligt att det som benämns teknostrukturen erhåller beslutsmandat i frågor som rör utveckling och standardisering av arbetsprocesser. På samma sätt kan det i en förvaltning finnas utvecklingsenheter eller juridiska enheter som fattar beslut i vissa frågor.

En och samma organisation kan därmed vid en viss tidpunkt beskrivas som centraliserad eller decentraliserad utifrån dessa båda dimensioner. Till detta kan läggas att den formella och informella ordningen kan skilja sig åt. Vissa enheter kan ha ett visst formellt mandat, men i praktiken kan inflytandet vara större eller mindre. Ytterligare en dimension kan adderas som handlar om grad av struktur. Den decentraliserade organisationen ska inte förväxlas med en organisation som saknar struktur. Begreppet ocentralisering har använts för att beteckna en situation där en organisations olika delar inte är koordinerade på ett strukturerat sätt (Brorström, Solli, Malmer, Haglund, & Falkman, 2005). I en sådan situation är de olika delarna i mycket hög grad autonoma och det finns ingen part som tar ett övergripande ansvar eller har kapacitet att göra det på grund av att den underliggande organisationen för att göra det inte föreligger. Inte minst inom en offentlig organisation är en sådan situation problematisk på grund av lagstadgade krav som ställs på organisationen gällande ansvarsstrukturer.

Återvänder vi till idén om intraprenader handlar den i mångt och mycket om en långtgående vertikal decentralisering. De enheter som blir intraprenader får ett mer långtgående beslutsmandat som rör exempelvis rekrytering, utveckling av verksamhet, vilka satsningar som ska göras, hur den interna organiseringen ska se ut och hur ekonomin ska skötas. Det är emellertid så att, som vi kommer att beskriva mer i nästa avsnitt och som delvis vidrörts, alla organisatoriska lösningar kommer med för- och nackdelar.

### ***Organisering och komplexitet***

All organisering handlar om att reducera komplexitet för att på det sättet möjliggöra ett effektivare agerande (Kastberg, 2014). När flera personer ska interagera krävs det koordinering dem emellan och en förutsättning för koordinering är att det finns kunskap om vem som ska göra vad, en arbetsdelning. Genom att bestämma en ordning inom organisationen gällande arbetsdelning och koordinering skapas en tydlighet vilket gör situationen mindre komplex. Samtidigt är det en balansgång. Det går inte att reducera bort all komplexitet genom att

skapa en helt på förhand bestämd situation där allt är tydligt definierat eftersom organisationen möter en omvärld som är allt annat än fördefinierad. Detta gäller i synnerhet offentliga organisationer som kännetecknas av att de måste leva upp till en mängd krav i omgivningen, alla med starka förespråkare. Att på förhand ta in och skapa en organisering för detta är inte möjligt, varför organisationen måste struktureras så att nya krav, problem och möjligheter kan mötas samtidigt som krav på stabilitet och förutsägbarhet skapas i tillräckligt stor utsträckning.

Mot bakgrund av detta kan den decentraliserade organisationen förväntas vara adaptiv och ha kapacitet att möta lokala förändringar och skapa en stabilitet utifrån det. Andra krav kommer att vara svårare att möta, som exempelvis krav på att saker ska göras på samma sätt i organisationen. För den lokala decentraliserade enheten kommer situationen framstå som mindre komplex – de möter ju inte de krav som ställs på organisationen som helhet. För ledning och överordnade nivåer kommer emellertid komplexiteten öka och situationen kanske uppfattas som svårhanterlig. Den centraliserade organisationen kommer å andra sidan kännetecknas av en kapacitet att svara upp mot det som uppfattas som övergripande problem och utmaningar. Istället kommer det att vara den lokala nivån som upplever en svårighet att genomföra sitt uppdrag eftersom lokal anpassning kommer vara svårare att få till stånd.

Offentliga organisationer i allmänhet och skolan i synnerhet svarar väl mot den karaktärisering av service-organisationer som gjorts och som tar fasta på att de domineras av olika domäner som samexisterar (Glouberman & Mintzberg, 2001; Kouzes & Mico, 1979). Politiker, tjänstemän och professionella yrkesutövare samexisterar i organisationen men har olika bakgrund, utbildning och målsättningar. Politikerna har ett mer övergripande perspektiv, tjänstemännen eller administrationen fokuserar på tydlighet, enhetlighet och effektivitet medan professionen har ett klientorienterat lokalt situationsbetingat fokus. Detta skapar en kapacitet för organisationen att uppmärksamma olika viktiga utmaningar, men utgör också en grund för konflikt. De olika perspektiven ställs mot varandra, frågor tolkas olika och motstridiga lösningar lyfts fram. Kopplat till diskussionen om centralisering och decentralisering är det lätt att se att professionens lokala situationsorienterade fokus ligger väl i linje med en hög grad av decentralisering. I själva verket har professioner alltid haft ett stort inflytande över den egna arbetsvardagen. Administrationen och politiken å andra sidan har ett mer övergripande fokus som tenderar att värdesätta mer centraliserade lösningar eftersom de möter frågor som rör flera enheter som ställer krav på samordning.

Intraprenader kan karaktäriseras som en organisationslösning där element av tydlig centralisering kombineras med element av tydlig decentralisering. I litteraturen har organisationer som tydligt bygger på olika element ibland kallats hybrider (Kurunmäki, 2008). Diskussionen visar att decentralisering och centralisering gynnar olika värden och skapar olika organisatoriska förmågor, men också att spänningar kan förväntas skapas. Den hybrida organisationen kan därför förväntas uppvisa en högre grad av komplexitet än en mer renodlad (Kastberg & Lagström, 2019). Inte minst i organisationer präglade av starka domäner med olika perspektiv. En analys av intraprenader bör därför rikta in sig på vilka förändringar som sker inte bara för de enskilda intraprenaderna, utan också för organisationen som helhet. Komplexitet som reduceras inom en enhet eller på en nivå kan mycket väl ske på bekostnad av ökad komplexitet på annan enhet eller annan nivå.

### **Skolenheter med bakgrund i kommunalt självstyrande skolor**

De båda skolorna, som ansökt och beviljats intraprenad som driftsform, har tidigare varit kommunalt självstyrande skolor (KSS-skolor) tillsammans med Frillesåsskolan. Arbetet med KSS-formen följdes och utvärderades av Kommunforskning i Västsverige. I rapporten (Donatella & Kastberg, 2009) framhålls att KSS handlar om att decentralisera ansvar och befogenheter till enskilda skolor, istället för att samordnas centralt på förvaltningsnivå. En KSS-skola beskrivs i rapporten som en "hybrid" mellan offentligt och privat eftersom det bygger på tanken att skolorna å ena sidan ska vara självstyrande och fria men å andra sidan ha kommunen som fortsatt huvudman (Donatella och Kastberg 2009).

Införandet av KSS i Kungsbacka startade i januari 2007 med ett slutdatum efter tre år, men blev efter en tid förlängt till år 2014. KSS organiserades utanför den egna förvaltningsorganisationen, direkt underställt nämnden, där nämndens presidium arbetsledde den dåvarande KSS-chefen för respektive skola. Nämnden delegerade beslutanderätt direkt till KSS-chefen. Klagomålsärenden som rörde skolorna anmäldes till nämndens presidium och övriga ärenden gällande KSS-skolorna hanterades utan förvaltningschefens inblandning. Skolorna tillfördes egna medel genom att en del av förvaltningens centrala budgetmedel tilldelades skolorna. Under försöksperioden utgjorde skolorna egna resultatenheter, vilket i praktiken innebar att över- respektive underskott belastade den egna skolenheten. Skolorna kunde även köpa vissa tjänsten från kommunens centrala förvaltningsorganisation efter eget behov. År 2014 kom emellertid KSS-formen att slopas och de enheter som varit självstyrande kom

att ingå i den ordinarie förvaltningsorganisationen som då strukturerades med ett uttalat mål om att vara decentraliserad och förankrad i lokala behov.





# Kapitel 2: Introduktionen av intraprenader

I detta kapitel presenteras resultaten av den förstudie som genomfördes under våren 2017. Fokus för studien var att belysa det arbete som skett i den inledande fasen och generera en beskrivning av situationen för förvaltningen som helhet – både ur ett förvaltningsperspektiv och sett utifrån de blivande intraprenadernas perspektiv. Den process som skedde från det att ansökan om att få testa intraprenadformen skickades in tills dess att utredningen om intraprenader tog sin början beskrivs här. Olika perspektiv, synpunkter och hinder lyfts fram. Även intraprenadernas respektive målbilder, vilka skolenheterna har tagit fram i samråd med förvaltningen, återfinns lite längre ner i avsnittet. Kapitlet avslutas med att lyfta fram vilka bilder de olika aktörerna i kommunen (politiker, tjänstemän, skolledare i kommunala skolor och företrädare för intraprenaderna) hade av intraprenad som driftsform och vilka förväntningar och farhågor som fanns vid försöksperiodens början. Först presenteras emellertid en beskrivning av hur organisationen såg ut efter det att KSS-skolorna avskaffades. Detta är viktigt att belysa inte minst för att det är den struktur och styrmodell som intraprenaderna riktade kritik mot när de ansökte om att testa en ny driftsform som de hoppades skulle innebära ett större friutrymme i praktiken.

## **Förvaltningen – styrsystem och organisationsstruktur**

I det inledande bakgrundsavsnittet kunde vi läsa om att KSS-skolornas avskaffande gav upphov till en ny organisationsstruktur som skulle vara lokalt förankrad och med grund i en decentraliserad tankemodell. Den organisationsstruktur och det styrsystem som nu beskrivs är ett resultat av den omorganisering som skedde efter det att KSS-skolorna avskaffades. Beskrivningen syftar också till att ge en bild över skolverksamheten inom kommunen.

Vi inleder med en övergripande beskrivning av förvaltningen som den såg ut när studien inleddes. Kungsbacka kommun var 2017 med sina drygt 81 000 invånare en relativt stor kommun och omkring 10 000 barn gick i någon av

kommunens för- och grundskolor. Skolförvaltningen hade med sina 2650 anställda ansvar för att planera och driva kommunens förskolor, dagbarnvårdare, öppna förskolor, grundsärskola samt grundskolor och fritidshem. Organisationen var uppdelad så att kärnverksamheten (omsorg och utbildning för barn och elever 1–16) var indelad i tre pedagogiska områden: Norr, Centrum och Söder – som alla leddes av en verksamhetschef. Varje pedagogiskt område hade ett ekonomiskt resultatansvar för skolorna inom området. I praktiken innebar det att om en skolenhet gick med underskott och en annan enhet (inom samma område) med överskott kunde detta utjämnas inom respektive pedagogiskt område. Därutöver fanns det tre centrala funktioner/enheter: administration, planering (av förskole- och skolplatser efter behov) samt en utvecklingsenhet. De två sista enheterna beskrevs ansvara för att hålla ihop helhetsperspektivet utifrån ett huvudmannaperspektiv. Exempelvis kunde det handla om frågor som berörde rättssäkerhet, ansvar för elevregister samt olika projekt och gemensamma insatser för modersmål och nyanlända. De ansvarade också för att säkerställa att utbildningen var likvärdig inom kommunen. Det var de tre verksamhetscheferna för respektive pedagogiskt område som beslutade om principer för resursfördelning. Budgetuppföljning av skolenheterna skedde kvartalsvis och det fanns ett krav om att varje skolenhet också var sin egen resultat enhet och därmed skulle hålla budget.

Ansvarig verksamhetschef för respektive pedagogiska område hade befogenheter att besluta om hur resurser i praktiken skulle fördelas. Inom förvaltningen fanns därför olika modeller för att fördela resurser till skolenheterna. Hur mycket resurser en skolledare hade att röra sig med varierade således mellan de olika enheterna. De pedagogiska enheterna hanterade också fördelning av särskilt ekonomiskt stöd och hantering av över- och underskott olika. Exempelvis hade område Söder en gemensam fond som skolorna kunde äska pengar ur för särskilda projekt, vilket område Norr inte hade eftersom området inte beskrevs ha haft tillräckligt stort överskott för att skapa en sådan fond. Verksamhetscheferna för de pedagogiska områdena avsatte också olika mycket resurser för gemensamma aktiviteter och kompetensutveckling.

## Utredningsprocessen

När de båda skolenheterna ansökte om att bli intraprenader hade den nya organisationsstrukturen som beskrivits ovan varit i bruk i omkring två år. Ungefär två år efter det att beslutet togs om att avskaffa KSS-skolorna skickades ansökan om att bli intraprenader in till kommunen från Fullriggaren Malevik och

Åsa Gårdsskolan, det vill säga hösten 2015. Ett år senare meddelades skolenheterna att nämnden hade godkänt ansökningarna.

Arbetsutskottet för nämnden gav förvaltningen i uppdrag att genomföra en utredning om förutsättningar för alternativa driftsformer inom kommunens rådande styrsystem och befintliga organisation. Frågan behövde således vidare utredas för att hitta formerna för hur intraprenaderna skulle komma att organiseras inom ramen för den kommunala förvaltningen. Utredningen genomfördes av en arbetsgrupp om tre som utsågs av förvaltningschefen. Arbetsgruppen bestod av förvaltningschefen, en jurist och ekonomichefen. En av uppgifterna som arbetsgruppen ansvarade för var att ge förslag om på vilket sätt det kunde ske en omfördelning av skolor inom de befintliga pedagogiska områdena. Försöket med intraprenader skulle innebära att område Söder, som redan var det minsta av de tre områdena, skulle bli ännu mindre eftersom Åsa Gårdsskolan som ansökt om att bli intraprenad skulle träda ur området – därav krävdes en förändring och omfördelning av skolenheter mellan områdena. Bedömningen som gjordes var också att elevunderlaget, under de närmaste åren, skulle öka som mest för område Centrum, vilket i sin tur skulle leda till en ojämn fördelning mellan de tre områdena. Resultatet innebar att Kollaskolan flyttades från område Centrum till Söder.

Av intervjuer framgår att förvaltningsledningen ville undvika att hamna i en situation som inte hade stöd i lagstiftning, vilket uppgavs ha varit fallet under tiden med KSS-skolor. En erfarenhet som gjordes från den tiden var att skolverksamheterna måste ha en tjänsteman som chef. Ett krav som arbetsgruppen presenterade var därför att intraprenaderna skulle organiseras under en verksamhetschef, men som inte också var chef över ett pedagogiskt område. En annan lärdom från KSS-tiden handlade om att man hade byggt upp ett internt köp- och säljsystem som inte upplevdes som gynnsamt för förvaltningen varför man den här gången framställde en tydligare kravlista på vad som intraprenaderna var tvungna att vara med på och vilka saker som var valbara. Bilden som målades upp av respondenter involverade i framtagandet av den organisatoriska lösningen var att det i samband med utredningen hade skett en dialog mellan rektorerna för intraprenaderna och ansvariga för utredningen. Diskussionerna rörde hur mycket pengar som skolorna med tillhörande förskolor skulle få ta

med sig in från den gemensamma resultatfonden för området in i intraprenaden. Det landade i att de blivande intraprenaderna fick med sig ett ”eget kapital”.

En sak som utredningen presenterade handlade om skillnaden mellan en intraprenad och en annan kommunal verksamhet. Av utredningen framgick **att** det att för intraprenaden föreligger särskilda villkor. Eftersom kommunen och intraprenaden tillhör samma juridiska person – och en juridisk person inte får teckna avtal med sig själv – var de särskilda villkoren inte reglerade i något avtal utan i en så kallad intraprenadöverenskommelse. Olika former av krav fanns inskrivet i överenskommelserna mellan nämnden och de båda skolorna. Det övergripande syftet med försöksverksamheten skrevs fram enligt följande:

*Det övergripande syftet med försöksverksamheten är att utveckla arbetssätt som förbättrar resultaten i utbildning och lärande för alla barn och elever i kommunen. Intraprenaden ska visa att den genom den alternativa driftsformen uppnår bättre resultat och verksamhet till en högre kvalitet än vad den annars skulle ha gjort. – Tjänsteskrivelse 2017, s. 2*

Utifrån den här skrivelsen uttalades en ambition om att försöket med intraprenader ska innebära någon form av mervärde för kommunens övriga skolor. Det räcker således inte med att intraprenaderna själv utvecklas som en konsekvens av den nya driftsformen. Utifrån intervjuutsagor beskrivs detta som en lärdom ifrån KSS-tiden eftersom man då upplevde att driftsformen inte gav några egentliga mätbara effekter. Därför ska de lärdomar som dras från försöksperioden kunna överföras till hela organisationen och på så sätt komma alla barn och elever i kommunen tillgodo. Det tydliggörs också att intraprenaderna vid försöksperiodens slut ska nå sina respektive mål, ”nylägen”, vilka presenteras mer ingående under rubrik för respektive intraprenad.

Ett krav som ställdes för att kunna bli intraprenad var att samtliga skolledare samt minst 75 procent av personal med en tillsvidareanställning på respektive enhet skulle ställa sig positiva till driftsformen. Ett annat krav var att intraprenaderna vid försöksperiodens slut skulle uppvisa minst nollresultat för sin ekonomi. Intraprenaderna tilldelades samma budget som övriga skolor och utöver det ett tillägg på grund av att de inte längre skulle ta del av det utvecklingsarbete som sker på enhet Utveckling eller inom det pedagogiska område som de tidigare tillhört.

Under försöksperioden som bestämdes löpa mellan 2017-08-01 till 2020-07-31 beslutades att skolorna med tillhörande förskolor organiseras under

verksamhetsområde Planering och kommunikation. Inför försöksperioden tydliggjordes också att verksamhetschefen för Planering och kommunikation, tillsammans med rektorerna och förskolecheferna för respektive intraprenad, ansvarar för träffar och uppföljningar. I övrigt tydliggjordes att nämnden för Förskola och Grundskola är huvudman för verksamheterna på samma vis som för övriga kommunala för- och grundskolorna.

För att tydliggöra vilka aktiviteter som var möjliga, respektive inte möjliga, att lämna över till intraprenaderna skapades en lista i utredningen. Exempel som gavs på aktiviteter som inte fick lämnas över till intraprenaderna var resurser avsatta för systematiskt kvalitetsarbete, klagomålshantering, registrering och utlämnande av allmänna handlingar, nämndsärendeshantering, anmälningar riktade mot kommunen från Skolinspektionen, Diskrimineringsombudsmanen och Justitieombudsmannen, hantering av överklaganden av nämndbeslut, redovisning och uppföljning av nämndens ekonomi samt hantering av arbetsgivaransvaret. Det framgick även av utredningen att centrala resurser för planering av lokaltillförsel, upphandlingar, investeringar och administrativa system måste avsättas. Utredningen tydliggjorde att av det som kvarstod att delegera till intraprenaderna var aktiviteter som är obligatoriskt att erbjuda men som kunde organiseras direkt under intraprenaden eller frivilliga aktiviteter och projekt som gick att avstå ifrån utan att barnen eller eleverna kunde tänkas få en sämre utbildning. Exempel som nämndes är modersmålsstöd, studiehandledning på modersmålet, integrationsteam, enhetschefer, centrala utvecklingsprojekt samt centrala stödresurser inom specialpedagogik och problematisk frånvaro.

## **Mål och ambitioner med intraprenader**

Utredningen resulterade i två överenskommelser, en med respektive skola. I nedanstående avsnitt beskrivs vilka som är de båda skolornas ”nu- respektive nylägen”. Målområdena är ett resultat av en dialog mellan skolledare och tjänstemän vid förvaltningen. De presenterade nylägena är således det som intraprenaderna ska uppnå vid försöksperiodens slut. Fullriggaren Malevik presenterade nyläget efter tre målområden där ett område – delaktighet och inflytande – ska betraktas som en förutsättning för att kunna uppnå de andra två: utveckling och lärande samt hälsa och välmående. Åsa Gårdsskolan presenterade nyläget efter två målområden: ett tydligt pedagogiskt ledarskap och effektivare elevpeng. Målområdena ska ge mervärden för skolan och förskolorna i form av högre kvalitet, bättre arbetsmiljö, tydligare ledning och styrning samt ett bättre användande av elevpengen. Nedan beskrivs målområdena mer ingående.

### **Fullriggaren Malevik**

*Det första målområdet*, delaktighet och inflytande, pekar ut det övergripande målet som att sträva efter struktur för styrning och ledning som främjar delaktighet och inflytande, både för personal, elever och barn på skolan. Bilden av det läge som skolan befinner sig i innan intraprenadernas introducerande (nuläget) handlar om att det förvisso finns en stor lyhördhet för barn och elevers behov men att det föreligger en bristande struktur för hur delaktighet och inflytande främjas. Mot den beskrivna bakgrunden vill intraprenaden införa en ny modell för styrning och ledning där olika aktörsgrupper ges olika ansvarsområden. Modellen ska i praktiken innebära att barn och elever får ett reellt inflytande samt att organisationen ska vara en så kallad lärande organisation. Nya råd ska inrättas för både personal och elever som ska skapa en struktur som främjar kollegialt lärande och kollektivt minne. Det pedagogiska ledarskapet ska främjas och utvecklas i och med att skolläda i större utsträckning kan finnas på plats på skolan. Kommunikationsvägarna ska förbättras inom skolan som innebär att den gemensamma tiden används på nya sätt.

*Det andra målområdet*, utveckling och lärande, handlar om barn och elevers prestationer. Nuläget som presenteras är att barn och elever presterar på en hög nivå i kombination med höga krav från vårdnadshavare. Beskrivningen som ges är att utvecklingen av barn och elever upplevdes ske i separata ”öar”, vilket innebär att det inte finns någon helhetsbild över elevernas utveckling som helhet. Mot bakgrund av detta vill intraprenaden aktivt fokusera på ett F-9-perspektiv. En omfördelning av arbetsuppgifter, där lärare och pedagoger ska fokusera på deras huvuduppdrag, innebär att annan personal ska vara behjälplig i arbetsuppgifter som inte är knutet till huvuduppdraget. Ambitionen är också att intraprenaden ska fokusera på avgränsade utvecklingsområden men med utrymme för individuella uttryck. Verksamheten ska också vara förankrad i beprövad erfarenhet, forskning och vetenskaplig grund.

*Det tredje målområdet*, hälsa och välmående, innebär att Fullriggaren Malevik på ett övergripande plan vill arbeta för att skapa en attraktiv verksamhet som främjar hälsa och välmående för personal, barn och elever på skolan. Bilden som målas upp är att personalen ”springer på för många bollar” samt att de ”uppfinner hjulet” flera gånger om, till detta hör också en pressad arbetssituation. Det finns även barn och elever på skolan som mår psykiskt dåligt. För att möta detta nuläge ska driftsformen möjliggöra att det skapas en organisation som minimerar avvikelser från den ordinarie verksamheten och på så sätt medför att personalen upplever mindre stress och färre ad hoc-lösningar. För elev-

erna ska det inrättas regelbundna, pulshöjande aktiviteter vid varje arbetspass utöver befintliga raster och idrottslektioner. Även frukost och mellanmål ska erbjudas äldre elever. Vad gäller vilka förväntningar och kunskapskrav som personalen har på barn och elever på skolan ska denna förmedlas på ett sätt som är mer lättförståeligt och konkret än vad som sker idag.

### **Åsa Gårdsskolan**

*Det första målområdet*, ett tydligt pedagogiskt ledarskap, handlar om att skolenheten framför att dagens situation – med ofta förekommande möten på förvaltningen centralt i Kungsbacka – inskränker möjligheten till att utöva ett pedagogiskt ledarskap på skolenheten. Beslutsvägarna upplevs som långa. Studiedagar och kompetensutveckling planerade utav tjänstemän på förvaltningen stämmer inte alltid överens med den lokala verksamhetens behov enligt utsagor från ledningen på skolenheten. Det här påverkar vilket fokus och perspektiv som får utrymme i praktiken, och därmed också i realiteten det pedagogiska ledarskapet. Det finns inte utrymme att fokusera på ett 1–16 perspektiv, som Åsa Gårdsskolan lyfter fram som särskilt centralt för deras skola, eftersom andra förvaltningsstyrda perspektiv betonas och ges företräde.

Mot bakgrund av detta önskar Åsa Gårdsskolan att intraprenaden kan medföra att beslutsvägarna blir snabbare genom att rektorerna och förskolechefen kan fatta lokala beslut utan att invänta eventuella övergripande planer för kommunens övriga skolor. Även utvecklingsprojekt som bedrivs på enheten kan komma att i högre utsträckning vara förankrade på plats då de inte kommer att drivas av en utvecklingsledare på förvaltningsnivå. Nyläget kommer även att innebära att mer tid frigörs för rektorerna och förskolechefen som de istället kan använda till nytta för den enskilda enheten. Frigörandet av tid ska möjliggöra ett upparbetande av en långsiktig och samlad vision och helhetsidé för skolenheten, vilket i sin tur ska möjliggöra ett samarbete och fokus på 1–16 perspektivet mellan barn, elever och pedagoger. Tiden som kommer att frigöras i samband med den nya driftsformen kommer även att medföra att ledningen i större utsträckning är på plats på skolan med förhoppning om att det kommer att innebära ökad tydlighet och ett mer närvarande och aktivt pedagogiskt ledarskap. En annan del av nyläget handlar om att kunna styra innehållet i studiedagar och kompetensutbildning helt efter enhetens och verksamhetens behov eftersom verksamheten inte längre kommer att tillhöra förvaltningen på samma sätt som förut.

*Det andra målområdet*, hållbar arbetsmiljö, är en del av ovanstående ambition om ett tydligare pedagogiskt ledarskap. Målområdet handlar om hälsan bland barn, elever och personal på skolenheten. Nuläget som presenteras handlar om att verksamma pedagoger upplever en hög arbetsbelastning och att även rektorer och förskolechef tenderar att se en ökad psykisk ohälsa bland barn och elever. Därför presenteras ett nyläge som innebär att pedagogerna ska uppleva en hållbar arbetsmiljö som innebär att arbetsbelastningen är hanterbar. Ambitionen är att nyläget ska innebära att ett individfokus adresseras där både barn och vuxna får en känsla av ett sammanhang. Att intraprenaden kommer att innebära att nyläget förverkligas motiveras med att driftsformen kommer att generera mer tid och resurser som i sin tur innebär att alla på enheten får ett mer reellt inflytande, större delaktighet och en känsla utav sammanhang. En annan motivering handlar om att intraprenaden som driftsform öppnar upp för en annan typ av pluralism än den som föreligger i den förvaltningsstyrda verksamheten.

*Det tredje målområdet*, effektivare elevpeng, handlar om ekonomistyrningsmodellen i kommunen. För det första påpekas att elevpengen inte fullt ut når kommunens skolenheter. Den förvaltningsgemensamma organisationen åter upp delar av resurserna genom gemensamma aktiviteter som företrädare för intraprenaderna inte upplever som gynnsamma för alla. Det är dessa aktiviteter som man menar borde slopas och att resurserna istället satsas direkt i verksamheten. Vidare identifieras brister i form av att budgetcykelns fokus på ett år skapar en ryckighet som försvårar att skapa en god ekonomi. Bland annat upplevs det som ett hinder att eventuella överskott inte får behållas i verksamheten. I ett nyläge ska resultatet få föras med till nästkommande år och ge en stabilitet. Vidare framgår att vårdnadshavare i dagsläget inte involveras i den utsträckning som är önskvärd för det entreprenöriella arbetet. Åsa Gårdsskolan vill se ett nyläge som innefattar fler mötesplatser med vårdnadshavare i syfte att skapa mervärde och göra skillnad för barn och elever genom att vara mer entreprenöriella. Ett exempel som anges är att möta föräldrarna på fredagsfrukost för att lättare kunna ta tillvara på deras kompetenser och vilja till att bidra till en god utveckling. Argumenten som lyfts fram handlar om att intraprenaden som driftsform i grunden förenklar och möjliggör samverkan eftersom den frigör tid och ett större fokus på enhetens behov ur ett kort- och långsiktigt perspektiv.



## Förhoppningar och farhågor

Utifrån det empiriska materialet framgår att de olika aktörerna hade olika förväntningar på vad intraprenaderna i realiteten kommer att innebära. Politikerna hade en mer öppen hållning till projektet medan representanter från förvaltningen tenderade att luta mer åt det negativa hållet. En del respondenter från förvaltningen beskrev intraprenaderna som ett svek mot kommunens gemensamma ansvar. De enskilda intraprenaderna hade stora positiva förväntningar på den nya driftsformen och det var i huvudsak frigörandet av tid och ytterligare resurser som skulle komma att medföra att rektorerna kunde fokusera mer på den egna skolenheten. Det fanns också förhoppningar om att bättre kunna anpassa verksamheten efter lokala förutsättningar och möjlighet till att delta i nätverk som de finner meningsfulla utifrån lokala behov.

Vid intervjuer med politiker i nämnden gavs bilden av att kommunen är förespråkare av alternativa metoder, logiker och modeller – intraprenaderna är här för att stanna – som en politiker uttryckte det. Beslutet om att bevilja intraprenaderna antogs enhälligt. Vid frågan om vad den alternativa driftsformen, intraprenaderna, ska komma att innebära för kommunen som helhet gavs inga entydiga svar. Uppfattningen som framhölls var istället att intraprenaderna ska innebära någon form av förbättrat resultat (för de enskilda intraprenaderna) som sedan ska spridas till andra skolor inom kommunen. Vad som ryms inom ”förbättrat resultat” verkade inte vara entydigt eller följa några tydligt definierade kriterier.

Tjänstemännen centralt på förvaltningen uppvisade överlag en inställning till intraprenaderna som mer lutade åt det negativa hållet. Att intraprenaderna skulle komma att innebära nya sätt att se på kommunens huvudmannauppgifter problematiseras vid intervjuerna. Hur kommunen, som fortfarande är huvudman för intraprenaderna, skulle kunna säkerställa likvärdigheten var något som tjänstemän upplevde att utredningen inte tydliggjort. De uttryckte därför på olika sätt en oro över hur utvecklingen skulle komma att se ut. Det uttrycktes också under intervjuerna en besvikelse i att skolenheterna vill söka egna vägar för samarbete hellre än stanna kvar vid förvaltningsgemensamma aktiviteter för att fortsätta arbetet mot en ökad grad av decentralisering.

Skolledare från de ordinarie förvaltningsstyrda skolorna intervjuades några månader efter det att intraprenaderna introducerats. Bilden som målades upp var att intraprenaderna i allmänhet inte fick så stor uppmärksamhet, varken på den egna skolan eller på förvaltningsnivå. ”De är inte längre med utan de sköter sig själva”, beskrev en skolledare. I likhet med förvaltningen såg skolledare

risker med hur likvärdigheten inom kommunen skulle säkerställas. Skolledare menade även att intraprenaderna också lyft ett problem som fanns. Det beskrevs som att det i kommunen fanns en stark möteskultur som förutsatte att mycket tid spenderas på förvaltningen. Mötena kunde i sig vara värdefulla men eftersom det ibland var oklart vilka frågor som skulle tas upp och vilka personer som skulle närvara på olika möten blev en del möten onödiga och upplevdes som ett slöseri med tid. En bild som kommer fram ur det empiriska materialet med skolledare från ordinarie skolor var att de välkomnar den nya driftsformen. Vissa såg fram emot utbyte och att intraprenaderna faktiskt kunde lära de kommunala skolorna något. Dock var det inget som det pratades om i någon större utsträckning eller för den delen hur det skulle se ut och vad det här läran-det kunde innebära.

Eftersom de båda intraprenaderna hade en historia av mer långtgående decentralisering fanns ett arv vid skolorna och en stark vilja av att vara självstyrande. Detta arv beskrevs som starkast i Fullriggaren Malevik och respondenter uppgav att tanken om självstyre hade funnits sedan skolans begynnelse, men även Åsa Gårdsskolan hade en stark önskan om att vara mer fristående. En annan förhoppning som framträdde dels under intervjuer med rektorerna för de enskilda skolorna dels i deras ansökningar handlade om frigörandet av tid. Många gånger upplevdes centrala möten från förvaltningen som onödiga och inte anpassade efter den egna skolans problem och förutsättningar. Skolledarna menade att det inte enbart handlade om tiden de måste delta och närvara på möten rent fysiskt, utan det kunde också handla om tid för att svara på mejlutskick och förberedelser och återkoppling inför olika former av möten, träffar och konferenser. En annan förhoppning som skolledarna lyfte fram var att intraprenaden kunde skapa nya nätverk. Eftersom ett krav från politiken handlade om att sprida effekter och lärdomar fanns en förhoppning om att kunna hitta nätverk både inom och utanför kommunen i syfte att sprida och utbyta erfarenheter och lärdomar under processens gång. Dock kom inte den här förhoppningen utan en viss oro. Ur intervjuer med intraprenaderna framträder en bild av att det fanns en rädsla av att bli utfrys.

### **Sammanfattning: introduktionen av intraprenader**

Introduktionen av intraprenader hade, som beskrivits, föregåtts av omfattande utredningsarbete. När förstudien genomfördes hade skapandet av den nya organisationen initierats och intraprenaderna skilts ut från den ordinarie förvaltningsstrukturen. Att den nya verksamhetschefen för intraprenaderna hade en

strikt administrativ roll som chef är ett exempel på detta, ett annat att de separerats från möten vid förvaltningen. Hur relationerna mellan intraprenaderna, förvaltningen, politikerna och de kommunala skolorna skulle se ut var till viss del oklart (vilket inte minst visar sig i delstudie ett som presenteras nedan). Det fanns olika bilder där en del menade att kontakten med intraprenaderna skulle vara starkt begränsad medan andra pekade på att det skulle skapas nya forum och nätverk inom kommunen. Det senare lyftes framförallt fram av intraprenaderna som menade att det fanns en möjlighet att bygga nya nätverk och arenor som baseras på ömsesidigt deltagande.

Den samlade bilden som ges i förstudien är att introduktionen bygger på en omfattande utredning och planering. Mål har angivits, både för respektive skola (som beskrivit sina nylägen) och för försöket med intraprenader som helhet. De mål och ambitioner som beskrivits kringgärdades emellertid av en viss oro så till vida att inte bara representanter för intraprenaderna, utan också exempelvis politiker, pekade på att de var svårutvärderade.

Betraktas överenskommelserna för de båda intraprenaderna samlat går det att urskilja några gemensamma motiv och utmaningar. I grund och botten handlar det om att de båda skolorna upplever en del hinder med att vara en ordinarie kommunal skola och att de vill ha ett decentraliserat ansvar för utvecklingsfrågor. De utmaningar som intraprenaderna beskrivit i sina ansökningar påminner också om varandra på flera sätt. Det handlar om att personal och elever inte anses ha tillräckligt mycket inflytande över skolverksamheten och att dessa båda grupper upplever stress och psykisk ohälsa. De båda intraprenaderna önskar också att lägga ett större fokus på ett F-9/1-16-perspektiv som ska undvika att elevernas utvecklingsarbete sker i "separata öar".



# Kapitel 3: det första året 2018

I förra kapitlet kunde vi läsa om vilka förväntningar som fanns vid intraprenadernas introducerande. Olika aktörsgrupper hade olika bilder av hur arbetet med intraprenaderna skulle fungera i praktiken. En del oklarheter fanns, bland annat om hur relationerna mellan intraprenaderna och kommunen som helhet skulle komma att arta sig. Vad intraprenaderna egentligen skulle komma att innebära för kommunen och de övriga skolorna var något oklart och det framkom i kapitlet att det inte fanns några tydligt definierade kriterier för vad som ryms inom ett förbättrat resultat, mervärde eller lärande.

När delstudie ett genomfördes har ett år gått sedan intraprenaderna togs i drift. Centrala frågor som adresseras är: vilka händelser har inträffat, hur har relationerna förändrats mellan intraprenaderna, förvaltningen och politikerna och hur har arbetet gått med de identifierade målområdena som intraprenaderna lanserade vid starten? Det blir med anledning av detta centralt att uppmärksamma hur intraprenaderna hade arbetat med de målområden som pekades ut i förstudien. Hade frigörandet av tid och mer resurser möjliggjort ett förändrat arbetssätt och hur tog detta sig i uttryck i praktiken?

Organisationsförändringar ger upphov till att gränser förändras och att roller och relationer utmanas. *Den första delen* av den empiriska sammanställningen fokuserar därför på vilka organisatoriska förändringar som hade skett i samband med den nya driftsformen. Vilka förändringar hade skett på förvaltning respektive intraprenad? I den *andra delen* av empirin uppmärksammas några centrala iakttagelser som gjordes gällande kommunikation och ansvarsfördelning. Kapitlet avslutas sedan med några mer sammanfattande reflektioner där vi återvänder till de ställda frågorna och mer övergripande observationer.

## Organisering av intraprenader

I nedanstående avsnitt beskrivs vilka organisatoriska förändringar som intraprenaderna och den centrala förvaltningen hade gjort under året, vilka problem och hinder de stött på och hur deras arbetssätt hade förändrats.

### **Intraprenaderna**

Intraprenaden *Fullriggaren Malevik* har förändrat sin organisation genom att införa en styrgrupp som syftar till att öka medarbetares inflytande och delaktighet i arbetet på skolenheten. I styrgruppen återfinns representanter från olika grupper på skolenheten, en förstelärare, en arbetslagsledare som representerar lärargruppen, en representant från förskolan samt även från service eftersom Fullriggaren Malevik även har ansvaret för kök, städ, vaktmästeri och administration. Totalt består styrgruppen av åtta ledamöter inklusive de båda skolledarna. I början var tanken att medarbetarna skulle få rösta på kandidater som anmält sitt intresse, men detta ändrades efter det att medarbetare framfört att de inte förespråkade idén med röstning. Istället har kandidater valts genom ett lottningssystem. Tanken är med inspiration från hur man arbetar i föreningslivet även att 1–3 ledamöter återkommande ska bytas ut, men aldrig mer än hälften.

Intraprenaden har även tagit hjälp av en medarbetare från kommunledningskontoret som har hjälpt styrgruppen i att hitta rätt i vad som är skillnaden mellan en styrgrupp och en arbetsgrupp. Styrgruppen arbetar med intraprenadmålen och kan till viss del besluta om hur intraprenaden ska avsätta och använda pengar i förhållande till målen. Skolledare och medarbetare lyfter även i intervjuer att ett viktigt arbete framöver blir att styrgruppen syns mer i verksamheten så att det inte blir en avgränsad grupp som ingen vet vad den gör. Exempelvis läggs dagordningar och protokoll ut på gemensamma plattformar och information om vad styrgruppen arbetar med presenteras på arbetsplatsträffar och i veckobrev.

Arbetet med att ta fram en fungerande styrgrupp var en av de första aktiviteterna som skolenheten tog tag i med motivet att skolledarna ansåg att det var viktigt att engagera och involvera medarbetarna på intraprenaden. Fullriggaren Malevik har redan sedan tidigare ett väl fungerande brukarråd, som det beskrivs i en intervju med en av skolledarna, men det finns en risk med att enbart de som sitter med i det rådet har inflytande.

Ett annat exempel på en aktivitet som det arbetats med under året är beslutet om att använda medel till en aktivitetspedagog som främst ska syfta till att skapa rörelse på skolgården. Tanken är att skolenheten ska använda resultatfonden till ytterligare projekt kopplat till verksamhetens målområden de kommande två åren.

Pedagoger har också märkt av en förändring på skolan. Framförallt lyfter de att de upplever att skolledarna är mer närvarande på skolan och att de till exem-

pel kan hoppa in då det saknas personal. Skolledarna beskriver i intervjuer att minst en halv arbetsdag i veckan har frigjorts till tid som de kan lägga på den egna enheten. En av pedagogerna beskriver situationen som att relationen till rektorn är mer nära nu och att det pratas om att skolenheten är en intraprenad i personalrummet. I allmänhet beskrivs situationen som att det är en positiv energi och en god stämning på skolan. Även pedagogerna lyfter vikten av att kunna ha mer ansvar och möjlighet till att påverka sin egen ekonomi, genom att man har pengar att disponera över en längre period kan man också göra särskilda utvecklingsåtgärder som är aktuella för den enskilda skolenheten.

Åsa Gårdsskolan har i likhet med Fullriggaren Malevik infört en styrgrupp på skolan. Den består av personal från olika delar av verksamheten: en från administrationen, skolsköterskan från elevhälsoteamet och en pedagog från respektive skolledares enhet vilket innebär en fritidspedagog, en förskolelärare från förskoleklass F-3 samt en lärare från 4–9. Samtliga skolledare ingår även i styrgruppen. Information från styrgruppsmötena läggs ut på ett offentligt forum som alla som vill har möjlighet att ta del av. Till skillnad från Fullriggaren Malevik har Åsa Gårdsskolan valt att fokusera på ett av de tre intraprenadmålen i taget och det första året har de valt arbetsmiljö och hälsa. Inför arbetet med området arbetsmiljö har en enkätundersökning gjorts som har undersökt hur pedagoger upplever sin möjlighet till att kunna påverka. Utifrån det är ambitionen att förändringar i organisationen ska göras med grund i de resultat som enkäten visade på.

Arbetet med elevernas arbetsmiljö har skett genom att fokusera på utemiljön. Bland annat har Åsa Gårdsskolan satsat på att införa pulspass och sett över och ändrat i idrottslektionerna i syfte att främja elevhälsan. Styrda rastaktiviteter har implementerats genom att utse en särskild person för att leda det arbetet, vilket påminner om arbetet med aktivitetspedagogen på Fullriggaren Malevik. Skolan har även arbetat med att tydliggöra intraprenadens 1–16 perspektiv genom exempelvis ett så kallat faddersystem som innebär att äldre barn läser för yngre och att skolbarn hälsar på i förskolan.

I syfte att öka föräldrar och vårdnadshavares möjlighet till inflytande har föräldrafrukostar/fika anordnats. Bilden är att uppslutningen kring dessa har varit god, bättre än vad man hade förväntat sig enligt en pedagog på skolenheten. Detta har även möjliggjort att skolledarna och pedagoger har fått en närmare relation till föräldrar och vårdnadshavare, vilket man i intervjuer menar hade varit svårt att implementera för ett år sedan då skolan tillhörde den stora organisationen fullt ut eftersom tiden inte fanns till att anordna dessa. I lik-

het med skolledarna för Fullriggaren Malevik beskriver skolledarna från Åsa Gårdsskolan att de upplever att minst en halv arbetsdag i veckan har frigjorts, vilket numera är tid som de kan lägga på att arbeta med att driva och utveckla den egna skolenheten. Den här bilden stämmer även med pedagogernas uppfattning på intraprenaden som upplever att skolledarna är mer på plats. En pedagog menar att skolan inte arbetar på ett annat sätt nu än tidigare men att det är mer målinriktat. De uppställa målen styr arbetet i stor utsträckning och styrgruppen förverkligar detta.

Sammanfattningsvis har arbetet på intraprenaderna det första året handlat om att skapa en styrgrupp och hitta ett arbetssätt för att bedriva arbetet med den nya driftsformen. En del aktiviteter har initierats med grund i de mål som respektive intraprenad har satt upp.

### **Förvaltningens organisering**

Några förändringar som skett på förvaltningen är direkt kopplade till introduktionen av intraprenaderna. Storleken på de pedagogiska områdena har ändrats i samband med att intraprenaderna lämnade områdena i syfte att skapa en balans i storlek mellan områdena Norr, Centrum och Söder. De båda intraprenaderna har även fått en verksamhetschef (omfattningen uppges vara två procent) som ansvarar för uppgifter av administrativ karaktär, det kan handla om frågor som att bevilja semester och löner.

Förvaltningen har ändrat sin styrning till vad de kallar för mer tillitsbaserad styrning. En företrädare från förvaltningen beskriver det som att man nu arbetar med inbjudningar och förfrågningar istället för kallelser. Det förändringsarbete som har gjorts och som pågår beskrivs av företrädare från förvaltningen som omfattande. De tre verksamhetscheferna för respektive pedagogiska område arbetar mycket närmare än tidigare tillsammans med verksamhetschefen för enhet Utveckling. Förändringar har även skett rent organisatoriskt då den administrativa enheten har ersatts av en så kallad myndighetsenhet som arbetar med bland annat juridik och stöd i frågor som exempelvis arbetet med GDPR, som vid delstudiens genomförande var aktuellt.

Förändringen som har skett på förvaltningsövergripande nivå kommenteras av skolledare i de kommunala skolorna och enhet Myndighet lyfts fram som en välfungerande och efterfrågad stödfunktion. En skolledare uttrycker det som att det tidigare förekommit en tydlig styrning från förvaltningen där alla skolledare skulle delta på samma fortbildningsaktiviteter. Under de senaste tre



åren har det successivt förändrats och idag är bilden en annan där förvaltningen istället arbetar med att kartlägga enskilda skolenheters behov och sedan koppla det till vilka aktiviteter som det går att delta i om man vill. En del skolledare är nöjda med arbetet på förvaltningsövergripande nivå vilket synliggörs genom nedanstående uttalande:

*Jag är oerhört nöjd. Jag anser att vår huvudman har oerhörd kvalitet på sina möten (...) Jag har allt stöd jag kan behöva utifrån ett komplicerat uppdrag så att jag, så långt som det är möjligt, fattar kloka beslut och jag tycker att när jag är på de här mötena så tycker jag att det ger kraft så att jag blir bättre. Hade jag varit själv hela tiden hade jag inte kunnat växla upp och hålla den höga kvaliteten (...) Det som jag får på förvaltningen, det som är lite högre upp, det som utmanar mig och spänner bågen och får mig att tänka lite mer paraplytänk. För att trampa runt på skolan, där är jag en "doer", där gör jag mycket och den andra delen hjälper till att göra mig mer strategisk skulle man kunna säga. – skolledare, ordinarie kommunal skola*

Andra skolledare är inte lika nöjda. Det arbete som bedrivs inom enhet Utveckling ifrågasätts med grund i att man inte förstår på vilket sätt som de aktiviteter som bedrivs centralt kommer barn och elever ute på skolenheterna till godo. Arbetet, upplever man, hamnar för långt ifrån verksamheten och det är inte alltid tydligt vad alla tjänstemän som är anställda på förvaltningen gör och på vilket sätt som deras arbete bidrar till att göra utbildningen bättre. Det som problematiseras är att enhet Utveckling har en relativt stor budget om man jämför med skolenheters budget runt om i Kungsbacka och att man ibland inte förstår varför den budgeten inte fördelas direkt på de enskilda skolenheterna. En skolledare för en ordinarie kommunal skola resonerar:

*Vi har väl inte varit jätteimponerade över enhet Utveckling. Det kan handla om att vi inte riktigt förstår det, men vi uppfattar det som att det är en massa människor som gör lite olika saker och vi förstår inte riktigt hur det landar hos våra barn och elever (...) 58–60 miljoner var deras budget för 2-3 år sedan, och det handlar säkert om okunskap och vi har frågat många gånger, men vi förstår inte ändå (...) 50 miljoner har vi på vår skola, deras budget blir ju som kommunens största skola. – skolledare, ordinarie kommunal skola*

Förvaltningen har även ändrat sitt sätt att arbeta med det systematiska kvalitetsarbetet för intraprenaderna. Först deltog intraprenaderna inte i arbetet med resultatdialoger men har efter en inspektion från Skolinspektionen resonerat kring och ändrat sitt arbetssätt. Nu sker resultatdialoger med de enskilda skollerna för intraprenaderna tillsammans med verksamhetscontroller på förvaltningen. Till skillnad från vid samtal med de kommunala skolorna är inte verksamhetschefen för det pedagogiska området och verksamhetschefen för enhet Utveckling med under samtalen.

Då intraprenaderna tog med sig resurser från respektive pedagogiskt område och enhet Utveckling har också dessa verksamheter minskat i omfattning. För de pedagogiska områdena handlar det enligt intervjuutsagor inte om några betydande summor vilket gör att verksamheterna inte har påverkats i någon större utsträckning. För enhet Utveckling har det handlat om att en tjänst som utvecklingsledare tagits bort och en omstrukturering av hantering av säkerhetsfrågor och statsbidragsfrågor.

Sammanfattningsvis har de förändringar som skett på förvaltningsnivå handlat dels om förändringar som var nödvändiga i samband med att två skolenheters verksamhet inte längre påverkar förvaltningens organisation, dels om förvaltningens vilja till att utveckla och förändra sitt arbete. Även om det inte är framskrivet som en uttalad ambition med projektet framgår det vid intervjuer att försöket med intraprenader har inneburit att tjänstemän på förvaltningen "vill visa" att deras arbete som bedrivs är meningsfullt, användbart och anpassat till lokala förutsättningar och behov. Förvaltningen är en stödstruktur till skolledare så att de har möjlighet att göra ett så bra arbete som möjligt, är bilden som målas upp i intervjuer.

## Centrala iakttagelser

Frågor som har stått i centrum under det första året handlar till stor del om kommunikation, ansvarsförhållanden och mandat. Några frågor som särskilt har problematiserats under intervjuerna är: När och hur sker kommunikation? Vad är huvudmannens ansvar och vad är rektors ansvar? Vad kännetecknar en likvärdig utbildning och vem ansvarar för att garantera den?

För att tydliggöra resonemangen kring dessa frågor har det empiriska materialet strukturerats enligt följande: *Det första avsnittet* handlar om att kommunikation och avsaknad av förhandling (eller kalibrering som intraprenaderna uttrycker sig) delvis har försvårat intraprenadernas arbete, men också skapat otydligheter i relationen mellan förvaltningen och intraprenaderna. *Det andra*

*avsnittet* handlar om ansvarsfördelning och mer specifikt om hur försöket med intraprenader i praktiken utmanar och problematiserar olika aktörers ansvar.

### **Kommunikation och "kalibrering"**

Det första året har kantats av en hel del inkörningsproblematik i hur relationen mellan intraprenaderna och förvaltningen ska komma till uttryck. I den inledande förstudien beskrevs situationen som att "saker och ting får lösa sig efter vägen" eftersom det fanns frågor och situationer som inte på förhand kunde identifieras eller förutspås. Under det första året observeras en otydlighet i vilka aktiviteter som intraprenaderna fick delta i och vilka de skulle avstå ifrån. I den krysslista som upprättades där intraprenaderna fick bestämma vilka aktiviteter som de ville få ut pengar för, som kompensation för att inte delta, respektive vilka de fortfarande ville ingå i, visade sig ha sina brister. Listan har inte varit tillräckligt tydlig och preciserad, vilket gjort att det har uppstått diskussioner kring vilka aktiviteter som intraprenaderna får vara med på respektive inte. En skolledare från intraprenaden beskriver situationen enligt följande:

*Det har funnits en otydlighet i vad det är som gäller och det har också funnits behov av att kalibrera vårt avtal, vad är det som gäller och vad är det som inte gäller, vad är det som ska ingå och vad är det som inte ska ingå? Och det visste vi egentligen innan att det kommer att uppstå saker på vägen för det är väl därför man har ett projekt? Det kommer uppstå saker på vägen som man inte har tagit ställning till eller där vi ser att det inte går att göra på det sättet därför att, eller det kommer nya lagar som påverkar och som gör att vi behöver tänka annorlunda.*  
– skolledare, intraprenad

I syfte att lösa problematiken när oklarheter uppstått kring specifika frågor har intraprenaderna tagit kontakt med flera olika tjänstemän vid förvaltningen. Det har skapat en ostrukturerad och oförutsägbar tillvaro för både tjänstemän vid förvaltningen och för intraprenaderna. Intraprenadernas skolledare påtalar att de vid flera tillfällen påpekat problematiken och att den centrala förvaltningen behöver hitta formerna för hur tjänstemän ska förhålla sig till intraprenaderna. Problemet som intraprenaderna lyfter fram handlar om att det i slutändan medför att viktig information uteblir. Ett exempel handlar om intraprenadernas IT-pedagoger som tidigare har ingått i ett nätverk som en av intraprenaderna inte längre bjuds in till.

*Våra IT-pedagoger har ingått i ett nätverk och då helt plötsligt är de inte längre inbjudna, förskolechefens har inte blivit inbjuden men vår har blivit inbjuden, och på den andra intraprenaden var det någon som blev portad i dörren. – skolledare, intraprenad*

Att företrädare från intraprenaderna har försökt att kontakta olika personer i förvaltningen beskrivs som ett kommunikationsproblem. Argumentet som skolledare från intraprenader framhåller i varför de har testat olika kanaler in till förvaltningen handlar om att man anser att huvudmannen måste ta sitt ansvar i de frågor som enligt dem huvudmannen ansvarar för. Ett exempel som ges handlar om den nya lagen om sommarskola som trädde i kraft samma dag som försöket med intraprenaderna drogs igång. Enligt den nya lagstiftningen ska huvudmannen erbjuda sommarskola för elever som riskerar att inte nå målen i årskurs åtta och nio. I det här läget menar företrädare från intraprenaderna att det är rimligt, utifrån att det har kommit nya regler att förhålla sig till, att det behöver ske en diskussion kring hur man kan gå till väga för att lösa situationen. Så här säger en skolledare från en av intraprenaderna:

*Då säger vi att okej, nu har det skett en förändring, kommer våra elever att kunna vara med på sommarskola. "nej, nu har ni fått pengar för det så nu får ni ordna det själva". (...) sen har det varit att okej, ni får vara med men ni får betala tillbaka och självklart så ska vi ju inte ha kakan och äta den, det är väl det rimliga. – skolledare, intraprenad*

Ett annat exempel där man upplever att kommunikationen fallerar handlar om att informera om mål och beslut som har fattats av huvudmannen och som gäller för samtliga skolor. I kommunfullmäktige har man beslutat om att arbeta med giftfri förskola för alla skolor i kommunen, det gäller även för intraprenaderna. I exemplet med giftfri förskola fick intraprenaderna en plansch med information som enligt dem själva upplevdes som otillräcklig.

Representanter för intraprenader ger uttryck för att relationen mellan förvaltningen och intraprenaderna behöver förändras och att ett arbetssätt utvecklas som möjliggör att intraprenaderna får den information som de behöver. En skolledare från intraprenaderna menar att en bra metod kan vara att bjuda in intraprenaderna till de möten där sakfrågor ska diskuteras som även berör intraprenaderna, men att de sedan efter den punkten på dagordningen är avklarad kan lämna mötet.

Den här problematiken upplevs även av representanter från förvaltningen. Respondenter beskriver att det är svårt att förhålla sig till hur man ska göra och hantera frågan. Mest problematiskt har det varit för arbetet i enhet Utveckling där intraprenaderna ingår i vissa frågor men inte i andra. Exempelvis är det huvudmannen, genom enhet Utveckling, som söker statsbidrag. Där har de en person som arbetar med det till 70 procent av sin tjänst medan 30 procent är avsatt för kompetensutveckling, då är intraprenaderna med och finansierar den delen av heltidstjänsten som går åt för att söka statsbidrag eftersom intraprenaderna är med och får dessa. Även från förvaltningen problematiseras att det inte finns någon tydlig lista eller lathund att vända sig till, så här säger en av cheferna på den centrala förvaltningen:

*Jag har inget enkelt ställe där jag kan gå och titta utan jag får i så fall söka igenom budgeten för att göra någon slags släktforskning och analys, ja men hur var det nu då? Och dessutom är det sådana sällanfrågor för mig så jag får ju läsa på om det varje gång. – chef, förvaltning*

Det som också problematiseras är att man inte riktigt vet vilken information som ska gå ut till intraprenaderna och vilken som de inte berörs av. Verksamhetscheferna för de pedagogiska områdena har inte längre något ansvar för enheterna men samtidigt förväntas det, är bilden som ges, att de ska informera om och bjuda in till det arbete som sker för resterande skolledare. Det här skapar en otydlighet och ett extraarbete för medarbetare på förvaltningen. "För mig är det en märklig ordning, det blir ett extra steg i varje liten process", som en av cheferna uttryckte sig.

### **Ansvarsfördelning: huvudman och skolledare**

Ansvar är ett återkommande tema som problematiseras under det första året. I en intervju med en chef på förvaltningen fångas denna problematik.

*Chef: Ah, jag gjorde det när vi höll på att trassla om det här med likvärdig betygsättning. Då frågade jag verkligen dem; jag förstår inte vem som styr, jag fattar inte det! Det samma gjorde jag i höstas när vi hade trasslet med lokalerna; jag fattar inte vem som styr, det behöver jag förstå.*

*Intervjuare: Och vad fick du för svar?*

*Chef: Nej, jag får ju inga svar kring det och då blir det lite såhär "ja, men de har ju valt att inte ingår" Ja men herregud! De har ju ändå samma huvudman – vem styr, vem beslutar?! Jag behöver fatta det.*

Den här konversationen beskriver ett återkommande tema i intervjuerna, vem är det som styr, kring vilka frågor och när? Vid samtliga intervjuer problematiseras den här dimensionen. En sak som åligger huvudmannen är ansvaret över personalen, vilket problematiseras av tjänstemän vid förvaltningen. Exempelvis lyfts det fram att verksamhetschefen för intraprenaderna saknas vid sammanhang där huvudmannafrågor diskuteras.

*Nu inför hela lönerevision 18 pratar vi om strategiska lönesatsningar och där hade det varit alldeles rätt att han var där (...), vi pratar om hur vi ska utvärdera lönekriterierna, vi pratar om hela personalprocessen och hur vi hanterar övertalighet, vi pratar om arbetsmiljöfrågor (...) och där är inte verksamhetschefen [för intraprenaderna]. – chef, förvaltning*

Huvudmannens ansvar har således ställts på sin spets under året och försöket har synliggjort situationer där förvaltningen behöver hitta former för att fortsatt axla huvudmannarollen. Svårigheterna ligger i att inte styra på själva innehållet i verksamheten utan snarare om regler och rutiner som omfattas av alla kommunala verksamheter, som i fallet ovan. Ett annat exempel som har visat sig svårt handlar om skolledarnas löner på intraprenaderna. En tjänsteman menar att detta inte är något som ska styras från förvaltningen utan som intraprenaderna själva får ta initiativ till. Om man ska fullfölja försöket med intraprenader full ut behöver intraprenaderna ta ansvar för frågor. En företrädare från förvaltningen belyser detta:

*De får komma på en metod själva om hur de ska värderas. Så om de får en summa pengar och de vill att den ska delas ut individuellt och differentierat, så måste de komma på metoden för det själva, och det handlar ju om att politiken inte vill att det ska styras på något sätt. – chef, förvaltning*

I det här avseendet har det skapats en diskussion mellan intraprenaderna och förvaltningen där de inte delar samma bild av hur ansvaret ska fördelas. Företrädare för intraprenaderna menar att det, tvärt emot den citerade respondenten,

inte går att koppla bort sitt arbetsgivaransvar i den här frågan. En skolledare problematiserar frågan:

*Jag tycker att det är beklämmande att vi fem chefer på intraprenaderna (...) särbehandlas negativt gentemot alla andra som arbetar med att inte ha arbetsplatsträffar, inte få några medarbetarsamtal, utvecklingssamtal, lönebeskedssamtal och så vidare (...) så man gör ju eventuellt medvetna missar här med någon form av idé med att intraprenaden ska "driva sig själva" eller vad det nu är för stollig idé (...) men så funkar ju inte anställningsrätten så det är en twist som håller på att segla upp (...) för hon följer inte, anser jag, de anställningsavtal som finns och de tillägg så som man till exempel tolkar det i Kungsbacka. – skolledare, intraprenad*

Ett annat ansvar som huvudmannen har som problematiserats har handlat om lokalplanering. Det står inskrivet i överenskommelsen mellan kommunen och respektive intraprenad. Förslag om att effektivisera lokalplaneringen blev emellertid under året en konflikt. Bakgrunden var att de båda skolenheterna i Åsa är trångbodda, i synnerhet intraprenaden. Förslaget som presenterades innebar att de nuvarande F-9 skolorna nere i Åsa – Åsa Gårdsskolan och Åsaskolan – skulle förändras genom att göra intraprenaden, Åsa Gårdsskolan, till en F-3 skola och Åsaskolan till en 4-9 skola. Förslaget motiverades av att det var det mest optimala och kostnadseffektiva sättet att planera lokalerna på eftersom man, genom förändringen i elevstrukturen, kunde undvika att behöva bygga ut lokalerna.

Förslaget skapade konflikt. Skolledarna på intraprenaden tyckte att förslaget inte var tillräckligt utrett och menade att utredningen inte tagit hänsyn till de kostnader som kan uppstå i samband med omställning av verksamheten, personalomsättning och dylikt. Av intervjuer med företrädare från förvaltningen beskrivs situationen som att de genom olika möten försökte tillmötesgå intraprenaden för att hitta alternativa lösningar i syfte att komma framåt.

Moderaterna gick ut och profilerade sig väldigt starkt och försvarade att det skulle vara två F-9 skolor nere i Åsa, och det blev också diskussioner i nämnden. Frågan bordlades och det hände således ingenting. Företrädare från förvaltningen tyckte att situationen var olycklig och det tog inte många veckor innan frågan om trångboddhet var uppe på agendan igen.

*Åsa Gårdsskolan sitter fortfarande förfärligt trångt och kan inte ta emot fler barn och Åsaskolan behöver fortfarande bygga ut sin matsal och ventilation så vi är tillbaka på ruta ett. Det är ett väldigt kortsiktigt perspektiv och jag tycker det är en signal på att det inte finns någon styrning här. – chef, förvaltning*

*Jag tycker personligen att det är olyckligt för det är kommunal verksamhet, och kommunal verksamhet behöver förändras över tid och är det en lösning som ger ett bättre lokalutnyttjande utan att man behöver bygga till och det blir större lokalkostnader så tänker jag att så kan det vara – ibland är en skola en F-9 och ibland är en skola något annat beroende på hur kommunens befolkning utvecklas. – chef, förvaltning*

En annan situation som uppstod under året och som problematiserade huvudmannens ansvar kontra skolledarnas ansvar handlar om den kvalitetskontroll som Skolinspektionen gjorde under året. Kritiken som inspektionen riktade i sin granskning handlade om att huvudmannen behöver hitta sätt för att kunna följa kvaliteten i intraprenaderna men också att det behöver ske tydligare samverkan inom och mellan enheter för att främja en rättvis och likvärdig bedömning och betygssättning. Som ett led i detta återinfördes resultatdialoger, ett etablerat sätt inom förvaltningen att arbeta med systematisk kvalitetsuppföljning, för intraprenaderna. Istället för att verksamhetschefer från förvaltningen är med som för ordinarie skolor sker mötet direkt med skolledare för intraprenaderna. En verksamhetscontroller beskriver det nya arbetssättet med att följa upp intraprenadernas kvalitet och resultat:

*När vi träffar intraprenaderna blir det mer utifrån huvudmannens behov av att ha koll på läget och följa upp kvaliteten i deras verksamheter. När du har resultatdialoger med de andra skolenheterna så är det ju dels det, men det blir också mer att erbjuda stöd i form av utvecklingsenheten eller förvaltningens gemensamma resurser egentligen och det blir inte riktigt samma för intraprenaderna (...) De ska ju mer själva bedriva sitt utvecklingsarbete fristående och inte i relation till utvecklingsenheten. – tjänsteman, förvaltning*

Den andra delen av tillsynen berörde kritiken i att det saknas forum för pedagoger att träffas för att främja en rättvis och likvärdig bedömning och betygssättning. I frågan finns olika uppfattningar kring vem det är som har ansvaret att se till att åtgärda och svara på kritiken. En chef inom förvaltningen menar



att intraprenaderna själva måste ta initiativ och se till att åtgärda kritiken, andra respondenter från förvaltningen tycker att det är verksamhetschefens ansvar och skolledare från intraprenaderna anser att det är huvudmannens ansvar att samordna, men har tagit kontakt för att ingå i ett nätverk. Resultatet har blivit att skolenheterna i de pedagogiska områdena samverkar i frågan och de två intraprenaderna ingår i ett eget nätverk vilket skolledare från intraprenaderna inte menar är en optimal lösning.

*Det som Skolinspektionen har kommit fram till är att man påtalar till alla huvudmän är att man måste utöka samarbetet med bedömning över enhetsgränser för att uppnå en likvärdig bedömning och betygssättning (...) men det vi känner är att ska man träffas så är det en halvtimmes bilresa och det hade varit smidigare om vi hade kunnat samordna med närliggande skolor där det liksom tar 5–7 minuter att ta sig om man nu tycker att lärares arbetstid är väldigt mycket värt.  
– skolledare, intraprenad*

Ovanstående exempel med förändringar i lokalplanering och den tillsyn och kvalitetsgranskning som Skolinspektionen gjorde exemplifierar hur diskussioner har uppstått kring vad som är huvudmannens respektive rektors ansvar att tillgodose. Det vi också kan se är att det inte alltid är tydligt vad som är huvudmannens och rektors ansvar i praktiken. Det här är också något som framkommer i intervjuer med alla aktörsgrupper. Intraprenaderna menar att det finns en poäng i att tydliggöra och se över vad som är rektors ansvar och huvudmannens ansvar enligt det statliga uppdraget. En sak som de framhåller är att intraprenaderna själva ska bedriva sin egen skolutveckling och omvärldsbevaka på ett annat sätt än om de hade ingått i förvaltningen fullt ut. Intraprenaderna menar att en del i syftet med försöket är att reflektera över hur spänningsfältet mellan skolledare och huvudman realiserar i praktiken. En politiker framhåller att det i praktiken inte alltid är så tydligt som det kan uppfattas i lagstiftning och andra dokument:

*Rektors ansvar är ju på något sätt inte ändrat, så jag tror att det är svårare att styra en sån här verksamhet. Tidigare var en normal organisation väldigt hierarkisk och chefen talade om vad som skulle göras, och så gjorde alla det. Nu finns det en massa andra saker som stör den hierarkiska orderkedjan. En rektor har ju ett friutrymme med den nya skollagen och egentligen är det ingen som vet var det här friutrymmet ligger utan man försöker hitta i var finns friutrymmet, var*

*är det rektor ska besluta om och inte besluta om. – nämndpolitiker, förskola och grundskola*

Frågan om likvärdighet lyftes fram under intervjuerna och problematiserades också redan i den inledande studien. Hur ska huvudmannen kunna säkerställa likvärdighet för verksamheter som inte fullt ut ingår i den förvaltningsgemensamma organisationen? Det några företrädare från förvaltningen menar, är att det blir svårt, om inte näst intill omöjligt att säkerställa likvärdigheten när intraprenaderna inte deltar på gemensamma möten och utbildningsåtaganden. Vid intervjuer med skolledare för de ordinarie skolorna menar de att likvärdigheten i grunden handlar om det kompensatoriska uppdraget som skolan har. I det här sammanhanget lyfts arbetet med resursfördelningsmodellen fram som en faktor som påverkar möjligheten till likvärdighet, det handlar om pengar och hur många pedagoger som ryms inom ramen för budget. En skolledare på en ordinarie skola beskriver förutsättningar för likvärdighet såhär:

*Om vi räknar alla vuxna som lika kompetenta, om det är så, så ju färre vuxna du har desto mindre per elev får man ju nyttjat i det systemet (...) så får man mer pengar in i systemet så kan man vara fler vuxna tänker jag och det kan ju intraprenaderna i deras fall för de har mer pengar in i systemet, det är ju en del av kostnaden för enhet Utveckling som dom inte har och då är frågan: okej, vad är det som de missar och vad är det som de får för pengarna? – skolledare, ordinarie kommunal skola*

Intraprenaderna framhåller en annan bild av likvärdighet, de menar att en huvudman kan säkerställa likvärdigheten på andra sätt än att skolledarna deltar på gemensamma möten och samlas i kommunen och även de pekar på sambandet mellan likvärdighet och resursallokering.

*Om man tänker på hur mycket pengar, om man nu skulle räkna i lön, så är det ju otroligt mycket timmar och därmed också pengar som man lägger på möten, så frågan är: får man ut så mycket kvalitet? Det är ju det som man måste räkna på, är att de är på plats och kan driva utveckling eller ta tag i konflikter i personalgrupper eller vad det nu kan vara. – skolledare intraprenad*

Vi har beskrivit ett flertal exempel på problematiseringar av styrning relaterat till huvudmannskapet i relation till intraprenaderna. I flera fall som i det sista

exemplet med likvärdighet görs olika tolkningar om vad som är problemet och vad som är lösningen.

### **Sammanfattande observationer från första året**

I det här avsnittet sammanfattas de övergripande slutsatserna utifrån vad vi har observerat. Endast ett år in i perioden är det inte rimligt att föreställa sig att särskilt mycket ska ha hänt, än mindre att några klara effekter ska gå att utläsa. Vi kan inte tydligt peka ut att den alternativa driftsformen har bidragit till att eleverna har bättre eller sämre måluppfyllelse. Vad vi kan uttala oss om är om utvecklingen förefaller ske i linje med de angivna ambitionerna och därmed mer fokusera på vad som gjorts och vilka förutsättningar som skapats.

En central dimension i intraprenadtanken har varit att enheterna ska få förfoga över ett mer omfattande lokalt decentraliserat ekonomiskt ansvar. Så har också skett. Intraprenaderna kan själva planera sina resurser – både i tid och i pengar – till att använda på det sätt som rektorerna och skolledarna för intraprenaderna finner lämpligt, vilket har varit fördelaktigt ur deras perspektiv. Detta ger förutsättningar att ta mer ansvar och initiera utvecklingsarbete. Vi kan konstatera att de båda intraprenaderna under det första året har börjat arbeta enligt sina målbilder och att aktiviteter påbörjats. I avsnittet där vi beskrev organisering och aktiviteter framgick det att olika initiativ tagits. En första slutsats som kan dras efter första året är därmed att utvecklingen varit i linje med idéer och ambitioner som identifierades i förstudien. Samtidigt har vi observerat hur förvaltningen utvecklats mot ökad decentralisering, framförallt i form av att beslut om att delta i gemensamma möten för rektorer på ordinarie skolor i högre utsträckning tas av rektorer.

Vad vi också kan konstatera är att introduktionen av intraprenader inte gått helt friktionsfritt. Problemen vi observerat visar att i grund och botten handlar mycket om att tydliggöra ansvar och styrning. Vi observerar en spänning mellan ett övergripande förvaltnings och huvudmannansvar och ett decentraliserat enhetsansvar. Denna spänning väljer vi att benämna *koncern-enhetsproblematiken*. För den som är intresserad av organisationsteori är det ett klassiskt decentraliseringstema. I föreliggande fall aktualiseras problematiken, och spetsas till, eftersom strävanden efter en långtgående enhetsautonomi möter höga styrningsambitioner från koncernnivå. Denna styrningsambition kommer till uttryck inte minst genom verksamhetschefsnivån där cheferna för de pedagogiska områdena intar en central och aktiv roll. Till detta ska läggas att det är en verksamhet där staten träder in och ställer krav på huvudman och enhet.

När vi granskar spänningen mellan koncern och enhet kan vi se att det är tre olika orsaker som träder fram och accentuerar koncern-enhetsproblematiken. För det första kan vi se att strävan efter autonomi krockar med ambitioner att koordinera, utveckla och tillvarata synergier. Exemplet med lokalfrågan och flytt av klasser illustrerar detta. För det andra kan vi se hur koncern-enhetsproblematiken drivs fram av att intraprenaden likväl är en del av huvudmannansvaret som kommuner har. Den statliga inspektionens sätt att betrakta intraprenaderna är ett tydligt exempel. För det tredje kan vi se hur koncern-enhetsproblematiken framträder i ett accentuerat agent-principalspel där den ena parten ogärna förlorar något till den andre. I relationen mellan förvaltning och intraprenad det i regel är ”den andre” som är problemet. Intervjuerna med representanter för intraprenaderna ger lätt en bild av en lite smånjugg förvaltning. Intervjuer med förvaltningen ger istället en bild av lätt naiva intraprenader.

Sammantaget kan vi därmed se att intraprenaderna har börjat arbeta i linje med den målformulering som de gjort. De problem som vi observerar handlar till stor del om relationen mellan förvaltning och intraprenad och vi har därför beskrivit problematiken som koncern-enhetsproblematiken. Vi beskrev i den inledande teoretiska delen att decentralisering kan ta sig olika former och att det finns en risk för ocentralisering. Det första året, med alla oklarheter kring kommunikation, samordning och styrning, indikerar att trots det omfattande utredningsarbete vi beskrev i förstudien kan situationen under första året beskrivas som ostrukturerad med otydliga ramar. Mycket pekar därmed på att utvecklingen gått mot en ocentralisering snarare än en decentralisering under det första året.

## Kapitel 4: det andra året 2019

I föregående kapitel kunde vi läsa om hur arbetet med intraprenader utvecklats under det första året. Vad vi kunde se var att intraprenaderna hade börjat arbeta i linje med de ambitioner och mål som de utarbetat som grund för försöket. De problem som vi observerade handlade till stor del om relationen mellan förvaltning och intraprenad som vi beskrev och problematiserade som en koncern-enhetsproblematik. Det blir därför naturligt att återvända till frågor som knyter an till den beskrivna problematiken. Mot bakgrund av detta är fokus i den andra delstudien att utveckla förståelsen för vilken betydelse organiseringen får för hur relationen mellan den centrala förvaltningsenheten och intraprenaderna kan beskrivas, och därmed också utvecklas. Vilka nya utmaningar har uppstått är också av intresse att belysa.

Kapitlet är strukturerat i tre delar. *Den första delen* behandlar de förändringar som skett under året, både på förvaltningen centralt och ute på intraprenaderna. Förvaltningen genomförde under intraprenadförsökets andra år en omorganisering som på olika sätt fått betydelse för hur arbetet med intraprenader utvecklats. Det blir mot bakgrund av detta naturligt att i *den andra delen* beskriva det som karaktäriserar gränssnittet och relationen mellan förvaltningen och intraprenaderna. I likhet med föregående kapitel uppmärksammar vi några centrala iakttagelser. I *den tredje och sista delen* av det här kapitlet sammanfattar vi det vi har sett.

### **Organisatoriska förändringar**

I det här avsnittet beskrivs de organisationsförändringar som skett dels på förvaltningen, som är mer omfattande till sin karaktär, dels de förändringar som skett på intraprenaderna.

#### ***Förändrad förvaltning***

Under det andra året som gått i försöket har en del organisatoriska förändringar skett. För det första har förvaltningen fått en ny förvaltningschef som kort efter sitt tillträde genomförde en genomlysning av organisationen, som sedermera mynnade ut i en omorganisering av förvaltningen.

Det genomlysningen (Kastberg, Meltzer, & Salomonsson, 2018) pekade på var att förvaltningen upplevdes som otydlig. Flera saker bidrog till denna beskrivning. För det första hade förvaltningen många enheter med verksamhets- och chefsområden där några upplevdes som otydliga gällande ansvar och funktion. För det andra återkom bilden av att det fanns en informell och en formell förvaltningsorganisation som bidrog till att styrkedjan beskrevs som otydlig. Anledningen till denna utveckling förklarades i rapporten av att skolan som sektor utvecklats i en riktning som inneburit en ökad komplexitet i relation till omvärlden. Mot bakgrund av denna beskrivning genomfördes förändringar. För det första minskade antalet ledamöter i ledningsgruppen, från 12 till 8 personer.

Omorganiseringen resulterade också i att sammansättningen av enheters olika verksamhetsområden förändrades. Förutom de tre pedagogiska områdena – Norr, Centrum och Söder – där kärnverksamheten är organiserad har verksamhetsnivån nu minskat från fem till fyra enheter. De nya enheterna är: 1) Ekonomi och Planering 2) HR och Kommunikation 3) Kvalitet och Utveckling samt 4) Myndighet och Stöd. Kvalitet och utveckling, är en sammansättning av utvecklingsenheten och verksamhetscontrollers. Det utvecklingsarbete som nu finns i enheten har renodlats och arbete som kan betraktas som kärnuppdrag har lyfts över till verksamhetscheferna för de pedagogiska områdena, och därför närmare det operativa arbetet. Enheten för flerspråkigt lärande och modersmål flyttar i samband med omorganiseringen till pedagogiskt område Centrum och det specialpedagogiska teamet som arbetar med elever med exempelvis autism flyttar till pedagogiskt område Söder. En del utvecklingsarbete avvecklas, som exempel kan nämnas det mobila teamet som har varit de som arbetat med elever som är hemmasittare. Planen är att förändringen av Kvalitet och Utveckling som sammantaget får en minskad budget kommer att leda till att skolpengen ökas. Den fjärde och sista enheten, Myndighet och Stöd, har expanderat i ansvar och arbetsuppgifter. Förutom att verksamhetsområdena barnomsorgsadministration och systemförvaltning flyttats till denna enhet har också ansvaret för intraprenaderna förts dit (låg tidigare under chefen för Planering och kommunikation). Det betyder att intraprenaderna nu tillhör en enhet på ett sätt som inte var lika uttalat i föregående organisation och chefen för Myndighet och Stöd är chef över skolledarna på intraprenaderna.

Sammantaget går det därmed att konstatera att det under det år som gått skett en hel del förändringar av organisationen inom förvaltningen. Dessa för-

ändringar påverkar också intraprenaderna direkt genom att de fått en ny organisatorisk tillhörighet.

### ***Intraprenader***

De båda skolorna har bevarat och utvecklat sina respektive styrgrupper som fungerar som en övergripande arena för att bedriva skolutveckling. En nyinrättad funktion för styrgruppen på Åsa Gårdsskolan handlar om disponering över det egna kapitalet. En idé som man haft, och nu också infört, har varit att låta lärare, pedagoger, elevrådet eller vårdnadshavare inkomma med ansökningar till styrgruppen för att åska pengar ur skolenhetens resultatfond. Ett kriterium för att erhålla medel är att ansökningarna är förankrade i intraprenadens tre målområden. Ett exempel som lyfts fram handlar om att pedagoger velat köpa in ljudanläggning till att bedriva pulspass, en aktivitet som ska bidra till att elever rör sig mer, kan få bättre koncentration och på så sätt förbättra sina betyg. Resultatet som beskrivs under intervjuerna är att efter att ha infört pulspassen som ett obligatoriskt moment har elevernas närvaro förbättrats. Några effekter på betygen har man inte kunnat notera ännu.

För att säkerställa insyn och inflytande över skolutvecklingen arbetar de båda intraprenaderna på lite olika sätt med dessa frågor. För Fullriggaren Malevik säkras insyn och inflytande genom att styrgruppen förnyas eftersom ledamöter byts ut regelbundet medan Åsa Gårdsskolan arbetar mer med att sprida arbetet som sker i styrgruppen. För Fullriggaren Malevik beskrivs arbetet med styrgruppen som ”pendlande”. Från att ha hanterat frågor som är mer av en detaljerad karaktär, till att ha ett mer övergripande fokus, är de nu tillbaka till frågor som är mer detaljerade. En möjlig orsak till detta kan vara den beskrivna ordningen med att en del av styrgruppens ledamöter byts ut varje år.

I övrigt ges bilden av att arbetet sker i enlighet med de målområden som inrättats för respektive skolenhet. För Fullriggaren Malevik har målområdet hälsa och välmående varit mest framträdande i arbetet där pulshöjande pulspass blivit en del av den ordinarie verksamheten. Det beror på att man på skolenheten har en tjänst på 50 procent fördelat på två medarbetare som arbetat med detta mål. För målområdet delaktighet och inflytande har man, förutom att utveckla arbetet med styrgruppen, anordnat föräldrafrukostar. För Åsa Gårdsskolan har arbetet med målområdena hållbar arbetsmiljö och pedagogiskt ledarskap varit mest framträdande. Exempelvis har man i samband med varje arbetsplatsträff genomfört en enkät där man ställt frågor till personalen om arbetsbelastning, trivsel och andra relaterade frågor. En effekt av detta har varit att man infört

rörelseaktiviteter för personalen. För målområdet pedagogiskt ledarskap beskrivs det som att det på ett sätt redan realiserats eftersom det var avsaknaden av tid som omöjliggjorde arbetet med detta. Eftersom intraprenaderna nu inte behöver närvara vid lika många möten centralt vid förvaltningen blir det mer tid över till annat, exempelvis pedagogiskt ledarskap som här likställs med lokal skolutveckling. En skolledare på en av intraprenaderna resonerar i frågan:

*Vi tycker att vi är mer tillgängliga här och det var också en sak, vi ville jobba med det pedagogiska ledarskapet och där kan man väl säga när vi sitter och utvärderar "vi syns inte så mycket i klassrummen, vi är inte med eleverna" men det finns andra saker vi hinner fånga och jobba med som man faktiskt inte hinner fånga och jobba med om man ska tillbringa en dag på möten inne på förvaltningen. Det skapar ett stort engagemang, den absolut största vinsten är just att vi kan jobba med vår egen utveckling. – skolledare, intraprenad*

Värt att uppmärksamma är att det under året skett en förnyelse i skolledarskapet på de båda skolenheterna då tre av fem skolledare är nya. På Fullriggaren Malevik har en ny skolledare tillkommit och på Åsa Gårdsskolan har två av tre skolledare tillkommit varav en av de två har bytt från Fullriggaren Malevik till Åsa Gårdsskolan. I nästa avsnitt redogör vi för hur förändringarna har påverkat relationen mellan intraprenaderna och förvaltningen utifrån centrala observationer baserat på det empiriska materialet.

## Gränssnitt och informationsdelning

En av de saker som vi uppmärksammade i uppföljningen efter första året handlade om en oklarhet över hur relationen mellan förvaltningen och intraprenaderna skulle organiseras. En del av detta handlade om hur saker som intraprenaderna behövde ha information om skulle kommuniceras. En annan del om hur överenskommelsen skulle kunna kalibreras – vad som skulle ingå och vad som skulle lämnas över till intraprenaderna att ansvara för. Vi sammanfattade erfarenheterna från första året som att intraprenaderna upplevde förvaltningen som lite väl sparsam med information medan förvaltningen framhöll att intraprenaderna var lite väl naiva, eftersom man valt att stå utanför ordinarie organisation fick man också acceptera minskad insyn och inkludering i de gemensamma aktiviteterna.

Under det andra året har mycket av detta förbättrats och utvecklats, så beskriver de flesta situationen av de personer som vi intervjuar. En del menar att



detta hänger ihop med byte av förvaltningschef och att man efter detta varit villig att justera överenskommelsen gällande vad som ska ingå och inte. En mer öppen och tillåtande kultur är vad skolledare för intraprenaderna lyfter som en effekt av en ny förvaltningschef. Skolledare lyfter också att de chefsbrev som skickas ut fungerar som en informationskanal i vad som är på gång i förvaltningen. En del intervjupersoner vittnar också om att antalet problematiska frågor minskat under året som gått. Att man nu har avhandlat de största problemen är de allra flesta överens om är anledningen till att frågor sällan är uppe för diskussion.

Under intervjuerna lyfter respondenter också fram att det är viktigt att beakta det faktum att förvaltningen inte visste hur de skulle hantera och bemöta den förändrade organisation som de stod inför. Bland annat var rollerna och relationen mellan intraprenaderna och deras chefsfunktion svårdefinierad. Det här, menade representanter för förvaltningen, sände ut signaler om att man var ovillig att hitta en välfungerande relation, när det faktiskt handlade om att man inte hade hittat ett sätt för hur man skulle ta fram vad som intraprenaderna skulle ta del av och få information kring. Svårigheter skapades eftersom förvaltningen var organiserad på ett sätt som innebar otydliga ansvarsområden. I sin tur skapade det en otydlighet för båda parter, eftersom skolledare för intraprenader inte alltid visste vem man skulle vända sig till och tjänstemännen vid förvaltningen i sin tur inte visste vad intraprenaderna fått ut pengar för och då inte omfattas av aktiviteter. Verksamhetschefen för intraprenaderna hade allt som oftast inte ansvar för den här sortens frågor för de övriga skolenheterna, vilket gjorde uppdraget komplext. Det framhålls också i intervjuer att det var svårt för verksamhetschefen för intraprenaderna att få information och insyn i det arbetet som de tre verksamhetscheferna för de pedagogiska områdena bedrev, en bild som dock inte delades av alla. Istället fanns det intervjupersoner på förvaltningen som menade att det var brister i chefskapet som gjorde att intraprenaderna inte fick tillgång till korrekt information. En chef från förvaltningen beskriver det såhär:

*Det skvimpas ju över på alla oss andra och det blev irriterat från intraprenadernas sida att de inte tyckte att de fick information, de fanns inte med på sändlistor, de blev inte inbjudna där de skulle kunna deltagit. Då kunde det indirekt uppfattas som att det var förvaltningens inställning, vilket det faktiskt inte var. – chef, förvaltning*

I det empiriska materialet framträder emellertid en bild av att vissa oklarheter fortfarande kvarstår och som en konsekvens av det landar intraprenadernas frånvaro eller närvaro i olika typer av frågor på ledningsgruppens bord. Intervjupersoner vittnar om att antalet frågor och ärenden förvisso har minskat under det andra året men att frågan återkommande behandlas på ledningsgruppen. Två olika chefer vid förvaltningen beskriver utvecklingen av frågor som hanteras.

*I ledningsgruppen har vi nog ibland diskuterat huruvida intraprenaderna ska ingå eller ej i olika sammanhang. Det kan vara olika konferenser, det kan vara kösystem i förskolan, det kan vara hantering nu när vi har gjort personalhanteringen inför ett nytt läsår, är de en egen krets eller ingår de i den kommunala kretsen? Det kan vara de budgetfrågor som vi har jobbat med, det är nog det. Lokalfrågorna är ju väldigt stora. – chef, förvaltning*

*Vi behöver få ordning på strukturerna för jag tycker ständigt att det är den här osäkerheten "ska de vara med eller inte", "tänk på dom", det är ett jäkla merarbete – chef, förvaltning*

Bilden som ges är ett ständigt utvecklande av relationerna som bottnar i en diskussion kring vilka aktiviteter intraprenaderna fått ut pengar för och vilka de valt att behålla på förvaltningsnivå. I likhet med förvaltningen lyfter intraprenaderna fram att frekvensen i frågor att hantera har minskat under året men att det fortsatt finns saker som måste behandlas och diskuteras, eller "kalibreras" för att använda intraprenadernas egna ord. Ett aktuellt exempel under året har handlat om intraprenaderna ska få delta på "Kungsbacka Delar" – två utbildningsdagar i kommunen där lärdomar sprids mellan olika skolenheter. Andra frågor som varit uppe för diskussion är huruvida intraprenaderna ska ingå i den gemensamma semesterplaneringen eller om de själva ska organisera för sommarjourverksamhet, om de ska ha lönesättande samtal och medverka på arbetsplatsträffar. Dessa frågor kommer vi att återkomma till nästkommande avsnitt som behandlar den andra dimensionen av relationen, om hur förvaltningen säkerställer huvudmannaperspektivet.

Under året har det också etablerats lösningar i frågan om informationsdelning. Ett sätt har varit att förvaltningen har bjudit in intraprenaderna till de delar av ett möte där gemensamma frågor behandlats för att sedan fortsätta resten av mötet utan intraprenaderna. Ett annat sätt har varit att anordna enskilda sitt-

ningar för intraprenaderna i frågor som de behöver ha information om, men där det inte har varit möjligt att anordna det tillsammans med resten av skolenheterna i kommunen. Att arbetet har utvecklats och förbättras är således något som både intraprenaderna och förvaltningen är överens om, däremot menar båda parter att viss problematik kvarstår.

För intraprenaderna handlar det inte enbart om hur information tilldelas och säkerställs i ett framtida skede, utan också om hur de lärdomar som kan dras ut på intraprenaderna tas tillvara på centralt i förvaltningen. Det som förvaltningen fortsatt framhåller som problematiskt är att mycket av den information som ska gå ut till intraprenaderna ligger under verksamhetscheferna för de pedagogiska områdena, det vill säga något som ingår i den ordinarie styrkedjan. Det blir därför komplicerat att organisera för något där gränserna för vad som ska inkluderas och vad som ska lämnas utanför är oklara från början. Särskilt svårt kan man tänka sig att det blir med nya uppgifter eller i de fall då intraprenaderna ska vara med på "halva" uppgiften och själva ansvara för den andra halvan. En chef vid förvaltningen framhåller problematiken och kan inte riktigt förstå hur man skulle kunna organisera det annorlunda för att det ska fungera optimalt.

*Det är klart att det är jättemycket information som går ut och där inte intraprenaderna är med för att de inte är underställda verksamhetscheferna och då ska man alltid komma ihåg att meddela och det är en svår uppgift, ja, jag tycker att informationsbiten är den klurigaste. – chef, förvaltning*

Det här är en problematik som även delas av intraprenaderna eftersom det kan innebära att de på kort tid behöver ställa om för att möta en obligatorisk uppgift, som om de hade vetat om tidigare kunnat planera och organisera för. En skolledare på en intraprenad återberättar en händelse som innebar att man fick ställa om verksamheten för att tillgodose det uppdrag som kom från en annan förvaltning. Även om skolledaren framhåller att det var ett mindre problem och som gick att lösa visar det att det kan få konsekvenser för verksamheten ifall information inte når fram.

*En fredagseftermiddag när jag ska gå hem vid halv fyra eller liknande står det en arbetsmiljöinspektör, nej kemikalieinspektör, från den förvaltningen och ska inspektera vår vardag. "Har du inte fått information?" säger de. "Nej, jag har inte fått information." "Men jag skickade ju till er chef." "Vem är min chef?" frågar*

*jag. "En verksamhetschef för ett pedagogiskt område". "Hen är inte vår chef nu". "Jaha, ni har ett eget spår." – skolledare, intraprenad 1*

Det som skolledaren vidare problematiserar i intervjun handlar om att det är särskilt svårt att hantera informationsflödet på ett smidigt sätt när det är externa parter eller andra förvaltningar som ska utföra uppdrag som angränsar och berör deras verksamhet. Enligt skolledaren visar det på en stuprörproblematik.

En annan sak som vi uppmärksammade under föregående år handlade om att intraprenaderna upplevde att de hade flera vägar in i förvaltningen, det vill säga att det inte var tydligt vem de skulle vända sig till i vilka frågor. När vi i den här delstudien återkommer till frågan får vi en bild av att det i mångt och mycket fungerar på liknande sätt som under förra året, men att det har stabiliserat sig eftersom man nu vet vem man ska vända sig till.

*Jag tycker att man fortfarande vänder sig till den specialist som man har koll på, även om man inte själv har någon upptrampad väg till någon specialist, då får man kanske vända sig till sin chef och fråga. Men om jag vet att det är en fråga om upphandling så hör jag av mig till någon slags jurist, då det är en fråga om information så hör jag av mig till den som jobbar med informationsfrågor. Jag tror man ringer den som man vet kan mest. – skolledare, intraprenad*

*Det finns enhetschefer som man har en direktkontakt med, för specialpedagogiska teamet (...) för det vi pratat om från början, för de vill verkligen ha kvar det stödet som intraprenader och där är det ju inte aktuellt med något annat heller. – chef, förvaltning*

Det som också lyfts fram är att det här är ett välfungerande arbetssätt för den skolledare som tidigare arbetat i kommunen, men det som däremot kan bli problematiskt är i de fall då man som skolledare är ny – antingen i sin roll eller i kommunen. Företrädare för intraprenaderna beskriver hur det kan vara svårt för den som är ny eftersom man då helt enkelt inte vet vem i kommunen som är duktig på, eller ansvarar för, en viss fråga.

---

1 För att anonymisera personer har citatet korrigerats. Det har dock inte påverkat kontentan av resonemanget.

### **Sammanfattning**

I avsnittet om gränssnitt och informationsdelning kunde vi se att ett antal dimensioner som gav upphov till en del utmaningar i relationen mellan intraprenaderna och förvaltningen. För *det första* verkar det som att de största frågorna behandlats under tidigare år varför arbetet med att omförhandla relationerna och definiera innehållet inte varit lika påtagligt under året som gått. För *det andra* har det under året visat sig att man fortsatt behövt arbeta med att organisera för informationsdelning på ett effektivt sätt, där det i huvudsak varit förvaltningen som drivit på för att organiserat det. Att anordna egna sittningar för intraprenaderna samt att bjuda in till vissa delar av ett möte får exemplifiera detta, samt att man under ledningsgruppsmöten tar upp frågan om intraprenaderna ska vara med eller inte i olika frågor. För även om intervjupersonerna själva framhåller att det varit tämligen lite diskussioner om intraprenaderna under året, är en återkommande fråga om intraprenadernas deltagande eller inte på ledningsgruppsmöten en iakttagelse vi gör. För *det tredje* uppmärksammar vi att intraprenaderna fortsatt har flera vägar in i förvaltningen, något som man under första året lyfte fram som en problematik. Det som däremot skiljer sig från föregående år är att man nu istället lyfter fram detta som något naturligt, som det mest effektiva sättet att ta sig fram i organisationen på.

En problematisering som görs är att det kan vara svårt för någon som är ny som skolledare i kommunen och samtidigt arbeta på en intraprenad eftersom man då inte arbetat upp sitt kontaktnät och skapat relationer med tjänstemän på förvaltningen. En framgångsfaktor som lyfts fram som viktig är att man i det fallet har en verksamhetschef som är erfaren och kan hjälpa till att styra frågan rätt, alternativt att det på skolenheten finns erfarna kollegor som har upparbetat goda relationer.

### **Centrala iakttagelser**

I detta avsnitt lyfts observationer fram kring ett antal frågeställningar som problematiserades och där det ofta fanns tydliga skillnader i perspektiv som anlades. Frågorna spänner från skolutveckling till mer konkreta administrativa frågor och lokalhantering.

### **Utveckling och friutrymme**

En fråga som även vidrörts i tidigare empiriska avsnitt rör syn och inställning till skolutveckling och friutrymme. Två motsatta ståndpunkter utkristalliserar sig. Den ena framförallt betonad av representanter för intraprenader pekar på

vikten av starkt lokalt utvecklingsfokus med utgångspunkt i den enskilda skolan. Den andra med starka förespråkare inte minst bland centrala tjänstemän betonar värdet av samordning och övergripande perspektiv.

Det finns en medvetenhet kring dessa perspektiv på flera nivåer i organisationen. En politiker från nämnden menar att uttrycket ”Ett Kungsbacka” delvis är problematiskt och att det kan finnas en svårighet när man försöker dra alla åt samma håll. Å andra sidan, menar politikern, finns det ett behov i stora system att ha liknande idéer för att det inte ska bli allt för spretigt. På förvaltningsnivå finns det, i likhet med tidigare år, en undran och oro över vad som händer om enheter inte ingår i förvaltningens gemensamma aktiviteter. Det som problematiseras är förmågan att bedriva skolutveckling om man inte har någon att diskutera med som inte befinner sig i samma kontext som en själv. Det kan finnas ett värde av att ingå i utvecklingsdiskussioner oavsett om man själv hade tänkt bedriva just den skolutveckling som råkar vara uppe för diskussion. En verksamhetschef på förvaltningen beskriver och resonerar om skolledares uppdrag i relation till hur organiseringen bör ser ut.

*Ett annat bekymmer är ju att de inte ligger under en verksamhetschef för ett pedagogiskt område, det är ju svårt att ha en chef, det här som var tanken från början att man bara skulle vara en administrativ chef på 10 procent, det tycker inte jag fungerar (...) de behöver mycket mer stöttning än bara en administrativ chef, de löser inte uppdraget helt själv utan sin huvudman och sin chefs hjälp så jag upplever att de behöver mer stöd, det behöver alla, jag menar inte att de behöver det mer än någon annan, det blir väldigt svårt för huvudmannen att ta sitt ansvar, styrningen blir svår. – chef, förvaltning*

Uppfattningarna skilde sig också åt beträffande hur friutrymmet ska uppfattas. Om representanter för intraprenaderna menar att frigörandet av tid är den viktigaste förutsättningen för att fullfölja sitt uppdrag på ett lämpligt sätt menar andra respondenter att det finns ett inbyggt friutrymme som alla skolledare kan använda sig av. En chef vid förvaltningen resonerar om friutrymmet som finns i skollagen.

*Alla rektorer har ett friutrymme som man inte utnyttjar fullt ut alla gånger, men jag har uppfattat att det är det relativa friutrymmet som de har varit ute efter och den skillnaden blir ju mindre. Hade de utnyttjat sitt friutrymme som vanliga rektorer så hade det inte varit den här frågan på något sätt. – chef, förvaltning*

Medan intraprenaderna betonar att deras sätt att organisera sig är en förutsättning för att skapa ett friutrymme indikerar citatet något som flera respondenter lyfter fram, att det egentligen finns ett stort friutrymme för alla rektorer. Flera menar därför att den organisering som kringgärdas intraprenadförsöket är onödigt och att det som intraprenaderna gör inom ramen för sitt friutrymme likaväl kunnat göras inom ramen för den ordinarie förvaltningsstrukturen.

### **Huvudmannamål**

En del av huvudmannauppsdraget handlar om hur huvudmannen följer upp och säkerställer att beslutade mål når verksamheterna. Det är inte självklart, om man lyssnar till intervjupersoner, hur denna styrning ska gå till för intraprenaderna. Detta förefaller vara en problematik som uppmärksammas mer under försökets andra år. De allra flesta som vi intervjuar är överens om att sättet som intraprenaderna är organiserade på ställer krav på att en ny form av styrning behöver inrättas, det svåra är att definiera vad som ska ingå i den. Ett exempel handlar om de lokala målen i kommunen. Omfattas intraprenaderna av dessa eller är de undantagna eftersom de själva ska arbeta med egen skolutveckling? När vi pratar med en chef på förvaltningen problematiseras just de kommunala målen med utgångspunkt i styrning.

*(...) som vi har upptäckt när vi har varit ute på de här samtalen, det är ju hur vi ska styra dem på de lokala målen, för att de har väldigt svårt att hitta, och ta till sig "vad är det som är i ropet?" (...) Då gäller det nationella målen, de är ju väldigt enkla på något sätt men de lokala målen har jag svårt att greppa hur vi sjutton ska få effekt på de ute. – chef, förvaltning*

Det verkar således vara en svårighet i att veta vad som ska styras och hur mycket. Det är gränsdragningen mellan vad som är möjligt och önskvärt att anpassa till lokala förutsättningar och vad som är viktigt att alla skolenheter efterlever. När vi i våra intervjuer frågar om detta får vi svårt att tydligt definiera dessa gränser utifrån svaren. Det som i sammanhanget blir enklast att förhålla sig till är utan tvekan de nationella målen, eftersom de ska gälla alla skolenheter i landet. Däremot blir de kommunala målen svårare att omsätta och tolka om de är frivilliga eller om de måste efterlevas av alla skolenheter. Två olika chefer från förvaltningen resonerar om kommunala mål och vad det skulle innebära om en skolenhet inte följer dessa.

*(...) men det är ju fullmäktige, klart att de gäller de. Fullmäktige målen måste väl gälla i all kommunal verksamhet, det kan hända att jag har tänkt fel. Men om de inte ska följa fullmäktigemålen, då är de ju en friskola, men det får vi ju reda i. – chef, förvaltning*

*Vi jobbar ju på ett visst sätt, vi har till exempel förskola i förändring, vem tar ansvar för att informera det att såhär jobbar vi i den här kommunen när vi gör i förskolan? – chef, förvaltning*

En bild som träder fram i det empiriska materialet är också att linjecheferna, det vill säga verksamhetscheferna för de pedagogiska områdena, ändrat sitt arbets sätt över åren. De har gått ifrån att arbeta som separata geografiska områden till att arbeta med att integrera områdena och därmed verka för att samordna hela förvaltningen. Exempelvis träffas alla förskolechefer för hela kommunen en gång i månaden, oavsett vilket pedagogiskt område som man tillhör. Vid dessa sammankomster blir det naturligt att man avhandlar den ordinarie koordineringen av verksamheten och att man tillsammans utvecklar arbetssätt för kommunala mål och intentioner. När vi går igenom intervjumaterialet ges en bild av att man på förvaltningen är tudelad i det faktum att intraprenaderna inte ingår i dessa sammanhang. Å ena sidan framhåller förvaltningen att det kan vara bra att de inte ingår eftersom de då blir självständiga och att både skolledare och personal kan känna en delaktighet som man inte alltid lyckas få fram på andra skolenheter. Å andra sidan lyfts det faktum att det är många saker som intraprenaderna går miste om genom att inte delta. Framförallt ges en bild av att man på ett eller annat sätt behöver se över vilka av de lokala målen som ska gälla för samtliga skolenheter, oavsett organisationsform. När vi pratar med företrädare från förvaltningen lyfter man mot bakgrund av detta fram att det innebär att intraprenadernas verksamhetschefs ansvar trots allt blir mer omfattande, även om det från början var tänkt att uppdraget skulle skilja sig från de övriga skolenheternas verksamhetschefer. Eftersom verksamhetschefen är personalansvarig har personen i fråga insyn i intraprenadernas verksamhet och träffar skolledarna regelbundet. En chef resonerar om intraprenadernas verksamhetschef och vad den funktionen handlar om.

*Indirekt kommer man ju in på verksamheten i alla fall tänker jag, och det som jag funderat på mycket är hur de säkerställer, för det är ju vissa saker man måste också ha koll på vad som görs i Kungsbacka. Kungsbacka är ju en väldigt utveck-*



*lingsinriktad kommun men det är mycket som görs centralt också, och det är de här som verksamhetscheferna processar i sina möten med rektorerna och hur mycket har de nått där? För de har tagit på sig ett stort eget ansvar att bevaka sådana saker, det ska komma de till del, men en del får man själv ansvara för. – chef, förvaltning*

Intraprenaderna är införstådda med och problematiserar inte att de ska omfattas av de kommunala målen. Det är hur det ska gå till i praktiken som meningarna går isär. Sådär säger en skolledare från en intraprenad:

*Allt som behandlas inom verksamhetschefernas område, där är vi ganska borta ur det. Det betyder ju att om det är så att man väljer att lägga då politiska kommunala mål inom ramen av verksamhetschefens ansvar att jobba med, då kan det vara svårt för oss att få till oss vad det är som behöver göras. Ett exempel är giftfri förskola. – skolledare, intraprenad*

Sammantaget ser vi därmed hur intraprenadernas relation till de kommunala målen börjat uppmärksammas och problematiseras i större utsträckning och det rör både till vilken omfattning de ska omfattas av dem och hur målen ska förmedlas till dem.

### **Administrativa frågor**

Om skolutveckling och relationen till de kommunala målen är något som problematiseras har andra problem lösts. Inte minst gäller detta frågor av mer administrativ karaktär. Exempelvis har frågan om lönesättning, semesterhantering och arbetsmiljöansvar kopplat till lokalfrågan varit uppe för diskussion under året.

Dessa frågor hänger ihop med att skolenheterna tillhör kommunen och därför också är anställda i Kungsbacka kommun, vilket aktualiserar frågan om arbetsgivaransvar. Exemplet med semesterplanering illustrerar detta väl. Intraprenaderna har tidigare löst semesterbemanningen genom att på sin egen enhet planera och organisera för semester så att de kan täcka upp för varandra vid behov. Lösningen har varit att skolledare har haft en form av obetald jour. Detta, menar en chef vid förvaltningen, är inte ett korrekt sätt att hantera semesterplaneringen eftersom "antingen har man semester eller så har man jourersättning". En del tolkar detta som att det ligger i idén om att vara egen och att organisationsformen påminner om att driva eget företag, att man helt enkelt aldrig kan

vara ledig. När intraprenaderna själva resonerar i frågan är de nöjda över att få ingå i semesterplaneringen och tycker att den lösning som gäller är i linje med deras bild av hur de ser på arbetsgivaransvaret.

### **Lokalplanering**

En annan fråga som seglade upp under försökets första år och där diskussioner fortsatt under det andra försöksåret handlar om lokalplaneringsfrågan. I den här frågan finns det flera saker att beakta. För det första handlar det om vem som är ansvarig för att se till att lokalutbudet matchar efterfrågan och prognosen för elevkullarnas utveckling. I förra kapitlet beskrev vi att frågan angränsar till andra förvaltningar i kommunen vilket gör ansvaret tudelat och därmed också svår att driva. För det andra handlar det om arbetsmiljöansvaret för de lokaler som man har att förfoga över. Det är i den här frågan som det finns olika bilder i hur detta ska axlas och hanteras, det är också viktigt att uppmärksamma att lokalfrågan skiljer sig åt mellan de båda intraprenaderna. För Åsa Gårdsskolan är lokalerna för begränsade i relation till antalet barn medan Fullriggaren Malevik står inför en motsatt utveckling. I de norra delarna av kommunen finns nämligen inte ett jämt flöde av elevkullar, vilket gör att det på övergripande förvaltningsnivå pågår diskussioner om att förändra sammansättningen av skolenheter, något som kan komma att påverka Fullriggaren Malevik.

I den södra delen av kommunen har frågan i huvudsak kommit att handla om arbetsmiljöansvar. Lokalbristen har i den här delen av kommunen varit uppe för diskussion under en längre period, det är inte bara intraprenaden som är trångbodda utan även grannskolan har det trångt i sina lokaler. Tidigt under försökets gång presenterades ett tjänstemannaförslag som föreslog att elevstrukturen skulle ändras och som skulle innebära att Åsa Gårdsskolan gick från att vara en F9-skola till en F3-skola. Förslaget skapade debatt där intraprenaderna menade att omorganiseringen inte skulle lösa problemet eftersom man fortfarande skulle få för trångt i lokalerna. Dessutom påpekade intraprenaderna att det fanns brister i utredningen eftersom det saknades resonemang för hur omorganiseringen skulle påverka skolgårdsområdet och matsalen. Politikerna i nämnden röstade efter en tid ner förslaget. I det empiriska materialet framkommer att frågan därefter lades på is, men att problemet fortfarande kvarstår. Nu har det beslutats att det ska byggas paviljonger som en kortsiktig lösning på problemet, men till dess får skolenheten använda de lokaler som finns att tillgå. Det har inneburit att man diskuterat och lyft frågan om arbetsmiljöansvar eftersom intraprenaden menar att man inte är villig att ta arbetsmiljöansvar för

lokaler som har så pass dåliga förutsättningar. På förvaltningen är bilden en annan, där man menar att avsägande av sitt arbetsmiljöansvar måste vara grundat i att man inte tycker att arbetsgivaren gör något i frågan, något som förvaltningen menar att de gör.

*De återlämnade arbetsmiljöansvaret till deras verksamhetschef. (...) För då har de liksom skrivit, "för det och det klassrummet tar jag inte arbetsmiljöansvaret för det är för många barn där". För jag tänker att det är klart att man kan sätta det här med arbetsmiljöansvar på sin spets, men det tänker jag får vara kopplat till att man inte tycker att arbetsgivaren gör någonting. Vi jobbar faktiskt febrilt med detta och jag vet att en chef är ganska frågande i det också "är det så, då kanske man inte ska ha det här jobbet. Kan du inte ta hela arbetsmiljöansvaret, då kanske vi får ta någon som kan ta det. – chef, förvaltning2*

I den norra delen av kommunen är problemet det omvända, där finns det istället för många lokaler i förhållande till elevkullarna och dess prognos. Istället handlar diskussionerna om man skulle kunna optimera lokalerna genom omorganisering som gör att kostnaderna för lokalerna minskar. Det handlar om att se över om man verkligen är i behov av alla skolenheter som finns idag. En chef på förvaltningen beskriver problematiken i att Fullriggaren Malevik inte ingår i något sammanhang där man kan planera för och diskutera dessa frågor.

*Malevik, de är en utomordentligt bra skolverksamhet, förskoleverksamhet, kanske en av de bästa jag någonsin har sett, på många olika sätt och vis. Och jag saknar att ha med dem i organisationen. Jag tycker också att det medför svårigheter i planeringsuppdraget kopplat till både förskola och skola, särskilt i Malevik och Kullaviksområde (...) Där är väl också en konflikt som jag ser det, just i lokalplaneringshänseenden. Det här området Malevik, Kullavik och Särö är så geografiskt integrerat att det går ju faktiskt bra att ha en annan struktur på skolororganisationen där (...) Så egentligen hade det nog varit lämpligt att stänga F-9 på en utav de här skolorna och då blir det ju Malevik eftersom de är så mycket mindre. – chef, förvaltning*

---

2 För att anonymisera personer har citatet korrigerats. Det har dock inte påverkat kontentan av resonemanget.

Till detta ska läggas att lokalkostnaderna inte är utlokaliserade vid respektive skolenhet i kommunen utan ligger centralt i förvaltningen, det betyder att incitamenten för att spara på lokaler ute på enskilda skolenheter i princip är obefintligt. Det vi kan konstatera är att kommunen ställs inför olika utmaningar i lokalplaneringsfrågan, däremot verkar det vara lika svårt för de andra skolenheterna inom kommunen, det vill säga att frågan är större än hur intraprenaderna är organiserade.

### ***Systematisk uppföljning***

En viktig dimension för att huvudmannen ska kunna ta sitt ansvar handlar om att följa upp verksamheterna, vilket kan organiseras på olika vis. För förvaltningens ordinarie skolenheter följs dels det ekonomiska resultatet upp, som sedan sammanställs på aggregerad nivå i de pedagogiska områdena. Därtill följer en uppföljning av det systematiska kvalitetsarbetet genom så kallade resultatdialoger. Denna uppföljning görs av en verksamhetscontroller tillsammans med verksamhetschefen för det pedagogiska området samt verksamhetschefen för enheten för utveckling och kvalitet. När intraprenaderna nu inte tillhör ett pedagogiskt område behöver uppföljningen organiseras på ett annorlunda sätt, vilket också görs. Det var något som man uppmärksammade efter föregående år och därför behövde organisera för.

I intervjuer med personer från förvaltningen får vi reda på att det nu finns ett system upprättat som gör att det genomförs anpassade resultatdialoger som skiljer sig mot de dialoger som görs med de ordinarie kommunala skolenheterna. I praktiken innebär det att dialogerna är fokuserade på områden som är viktiga för huvudmannen. En annan skillnad är att enheten för Utveckling och Kvalitet inte är involverad i denna uppföljning. De dimensioner som de fokuserar på – som inte ingår i de ordinarie skolornas resultatdialog – är tillgång till behöriga lärare och hur de arbetar med elever som inte når målen. Enligt en intervjuperson följs dessa saker istället upp för de andra skolenheterna som en del i den ordinarie styrningen. Under året har man haft två resultatdialoger men har, efter samtal med intraprenaderna, bestämt sig för att utöka detta till tre gånger de nästkommande åren – vilket i huvudsak var intraprenadernas förslag. Det är inte bara innehållet och antalet tillfällen som skiljer sig mot de helkommunala skolenheterna. Så här säger en chef vid förvaltningen om variationen vad gäller resultatdialogernas tidsåtgång.

*För istället för som de andra skolorna, vi lägger 1,5 timma samtal plus förberedelser och efterarbete och sådär, då lägger de bara i samtalstid, en hel dag för intraprenaderna. – chef, förvaltning*

Det här problematiseras av förvaltningen i termer av orättvisa eftersom förvaltningens tid och fokus till enskilda skolenheter blir just orättvis. Varför ska dessa skolor fördelas? Detta är ett återkommande inslag i intervjuer om uppföljning, för förutom resultatdialoger har förvaltningschefen inrättat avstämningsmöten med intraprenaderna för att följa deras utveckling och stämma av hur arbetet fortlöper. Vid mötet närvarar, förutom skolledarna för intraprenaderna och dess verksamhetschef, ekonomichef och förvaltningschef. Mötet ska också fungera som ett forum där man kan behandla frågor som samlats upp under terminen, som exempelvis vem som har ansvar för olika saker. Det här ska vara ett sätt att skapa en bättre överblick över hur man kan organisera för den här sortens organisationsform och vilka krav det ställer på förvaltningen och intraprenaderna. Både förvaltningen och intraprenaderna framhåller vikten av detta nyinrättade möte, ett forum som vi tolkar varit efterfrågat från båda parter.

*Jag tycker också att förvaltningen har lärt sig mycket, att nu finns intraprenaderna som något slags spår som man måste ta hänsyn till. – skolledare, intraprenad*

Men även om detta är en efterfrågad mötesform problematiseras det på förvaltningsnivå. Det är ju trots allt en konstellation som de andra skolenheterna inte omfattas av, återigen uppstår frågan om varför intraprenaderna ska få egna former som kräver att strukturen på förvaltningen ändras. En del menar att det är en förutsättning, andra menar att man behöver ifrågasätta och utvärdera rimligheten i det. Vi hör resonemang som förts på förvaltningsnivå:

*Då har någon sagt det att "ja, den mest exklusiva gruppen rektorer, det är ju intraprenader för de får ju träffa förvaltningschefen två gånger per år och det får inte de andra rektorerna göra". – chef, förvaltning*

*Sen är det ju inte meningen att vi ska göra en organisation för 2 av 42 skolor, men det kanske är en följd av att vi har blivit lite mer noggrannare med vilka processer som hör hemma var och det kanske är hjälpsamt för hela organisationen. – chef, förvaltning*

Det är inte bara på förvaltningsnivå som uppföljning behöver säkerställas. I ett längre perspektiv är det också nämnden för förskola och grundskola som ska få information om skolverksamheten i kommunen. På den här nivån finns det också skillnader i hur resultat presenteras. En politiker beskriver den ekonomiska uppföljningen som sker för skolenheterna i kommunen.

*Om man ser det i ekonomiska uppföljningar är det så att det är en egen uppföljningsplan, man ser hur distriktet norr har gått och man ser hur Malevik har gått, men vill man veta hur Korpaskolan har gått så får man fråga om det, så syns det.*  
– nämndpolitiker, förskola och grundskola

Det vi kan se är därför att det upparbetats ett system anpassat efter intraprenaderna som organisationsform, både i uppföljningen av intraprenaderna från förvaltningens sida men också i hur den presenteras till politiken. När vi frågar politiker om vilken relation de har till ordinarie skolenheter i kommunen och till intraprenaderna får vi en historisk redogörelse som har sin början i KSS-tiden, den tid då intraprenaderna var kommunalt självstyrande skolor och var direkt underställd politiken. De framkommer i intervjun att den politiska ledningen på den tiden ägnade mycket tid åt KSS-skolorna, som innebar att de andra – med rätt, enligt politikern själv – kände sig försummade. En effekt av det var att man etablerade ett kontaktsystem som innebär att skolledare träffar den politiska nämnden någon gång per år. Detta system gäller än idag. Den skillnad som nu i stället verkar finnas är att skolledarna för intraprenaderna tar kontakt med politiker i större utsträckning än skolledare på renodlade kommunala skolor. På så sätt finns det ändå en viss skillnad, om än marginellt, i hur relationen mellan politiker och skolledare ser ut för intraprenaderna och de renodlade skolenheterna tar sig i uttryck.

### **Sammanfattning**

I avsnittet om skolutveckling och huvudmannaskap kunde vi se ett antal dimensioner som gav upphov till en del utmaningar i relationen mellan intraprenaderna och förvaltningen. För *det första* kan vi konstatera att vad skolutveckling är och vilket friutrymme som finns är en fråga där intraprenaderna och förvaltningen har delade åsikter. Det beror delvis på att man ser olika på skolledares kontra förvaltningens uppdrag samtidigt som det finns delade meningar av vikten av det mer organiserade friutrymmet intraprenaderna har. För *det andra* ser vi att i frågor där huvudmannaskapet definieras i termer av ar-

betsgivaransvar har en utveckling skett där man från båda parter identifierat ett behov av att utarbeta strukturer för att följa de avtal och direktiv som finns. En samordnad semesterplanering, lönesättning och deltagande på arbetsplatsträffar är exempel på frågor som behandlats inom ramen för detta. En utveckling som delas och har varit efterfrågad både av förvaltningen och av intraprenaderna. För det tredje uppmärksammar vi att system för uppföljning anpassats och utvecklats för att möta intraprenadernas behov och organisationsform. En anpassad resultatdialog, ett nyinrättat avstämningsmöte samt en särredovisning vad gäller det ekonomiska resultatet utgör alla exempel på att intraprenader inte med enkelhet kan följas upp i det system som förvaltningen har för de ordinarie kommunala skolorna.

### **Om lärande**

Vi konstaterade i förstudien att det finns en uttalad ambition om att det ska ske ett lärande i försöket med intraprenader. Vad och hur det ska gå till konstaterade vi emellertid inte var tydligt definierat. Något vi uppmärksammade redan föregående år var att det fanns en del svårigheter kring just lärandet eftersom de båda parternas inställningar till varandra skapade ett ogynnsamt klimat för lärande. Vi kan konstatera att det under det här året skett en förbättring på detta område men kvarstår gör dock frågan om vad som respektive part ska lära av varandra. Intraprenaderna framhåller att de tycker att just klimatet utvecklats i rätt riktning, däremot framhåller de att det fortfarande inte finns några arenor till att sprida sina erfarenheter samt att det inte är någon som direkt efterfrågar några lärdomar. Vi hör skolledare från intraprenader när de beskriver hur detta har utvecklats under försöksperiodens andra år.

*Detta måste vi få över spillning på något vis då, där upplevde vi att vi har ingen arena att spilla på, vi har ingen arena att dela med oss på och det är ingen som frågar efter och det kan man väl säga att det fortfarande är, det är ingen som frågar efter. – skolledare, intraprenad*

*Men det känns som att man är lite ute i kylan fortfarande, men det känns inte lika kallt som det gjorde första året tycker jag ( ... ) men det här med att man inte blir profet i sin egen stad, där tror jag ju att det hänger ihop med intraprenaddriften och att vi inte har en verksamhetschef som fångar upp, eller att det är någon Jante. – skolledare, intraprenad*

Det efterfrågas också vad detta lärande ska syfta till och vad det är tänkt att man ska lära sig ifrån – är det förvaltningen som ska lära av intraprenadernas organisationsform eller är lärandet en form av kollegial skolutveckling? Ett exempel på skolutvecklingslärande har under året handlat om att man från intraprenadernas håll uppmärksammade att det på förvaltningen var aktuellt att starta upp ett utvecklingsarbete som man vid intraprenaden drivit de senaste åren. När detta uppmärksammades hörde man från intraprenaden av sig till förvaltningen för att dela med sig av den kunskap som man hade. Detta ledde dock inte vidare. Varför får vi i intervjuer inte reda på. När vi frågar förvaltningen om lärandet av försöket får vi också frågor som svar men också att det fortfarande finns en ovillighet i att lära sig eftersom man upplever sig ha fullt upp att lära av varandra inom den ordinarie förvaltningsorganisationen.

*Det finns inget behov. Vi har väldigt framgångsrika helkommunala skolor, de har fullt upp att lära av varandra så att man saknar inte, alltså vi är så många och stora så 22 stycken helkommunala grundskolor som har fullt upp av att lära av varandra. Fem till hit eller dit gör ingen skillnad. – chef, förvaltning*

Båda parter är inne på att förskola och grundskola inte kommer att få mer pengar i framtiden med anledning av förändrad demografi och ”den grå tsunamin” vilket betyder att det ställs krav på att verksamheten förändras för att möjliggöra god kvalitet till samma eller mindre resurser än vad som finns att tillgå i dagsläget. Det finns lite olika bilder av hur detta kan möjliggöras. Intraprenaderna framhåller att försöket med deras organisationsform och lärdomarna av denna är en möjlig väg att gå, och att det finns saker att lära sig av försöket. Att få mer tid i verksamheten och låta skolledare ansvara över sitt resultat över en längre tidsperiod är exempelvis en sådan. Företrädare från förvaltningen menar att välfärdsutmaningen ställer krav på att man inte kan göra just det som intraprenaderna vill göra för att kunna ”köra sitt eget race”, istället krävs arbetssätt som främjar samarbete vilket motsätter idén med intraprenad där man ska stå ensam och bestämma över sin egen tillvaro och utveckling. En chef vid förvaltningen frågar sig: ”hur många mer intraprenadförfrågningar får vi då för att det är skönt att ställa sig utanför och göra jobbet själv? Är det så vi löser välfärdssatsningen, hur många intraprenader tål vi?” Det här är två kolliderande bilder, något vi även uppmärksammade föregående år men som görs tydligt under föreliggande år.



## Sammanfattande observationer från andra året

I relation till det första året kan det andra året betraktas som någorlunda stabilt och mindre konfliktfyllt. I mångt och mycket har den problematik som lyftes under första året behandlats och åtgärdats och nya frågor har inte uppkommit i lika stor utsträckning som tidigare. Betraktas de åtgärder som skett ur ett styrningsperspektiv har strukturer möjliggjorts som får arbetet med intraprenader att fungera och utvecklas. Om man reflekterar över de frågor där en konkret åtgärd gjorts framstår de som relativt enkla, och därför också enkla att finna en lösning på. Arbetet med hur sommarjouren skulle organiseras och bemannas är ett bra exempel på detta. Det handlar om aktiviteter där intraprenaderna fortsatt vill och behöver ingå i samordnade aktiviteter vid förvaltningen. Vi kan därför konstatera att arbetet med intraprenader fungerar på så sätt att praktiska frågor har hanterats och lösts under försöksperiodens gång.

Kvarstår gör dock fortfarande frågor av mer betydande karaktär, som exempelvis hur huvudmannaskapets frågor och de kommunala målen ska betraktas och realiseras i sammanhanget. Ett annat exempel handlar om hur den centrala förvaltningens styr- och uppföljningssystem ska organiseras för organisationsformen. Vi observerar hur en anpassning har skett där resultatdialogernas utformning förändrats och ett inrättande av enskilda avstämningsmöten med förvaltningschefen. Det betyder att förvaltningen nu har upparbetat dubbla styrsystem för de kommunala skolorna i kommunen, något som man kan förvänta sig men också reflektera över vad det kan komma att innebära på sikt. Frågan om rimligheten i kostnaden för dubbel styrning har också aktualiserats. En annan utveckling som vi ser är att försöket med intraprenader till en början innebar större skillnader mellan de ordinarie kommunala skolenheterna och intraprenaderna, men att den minskat. Anledningen till detta är mindre resurser tas i anspråk av gemensamma funktioner, som enhet Utveckling, vilket gör att skolpengen blir större. Detta gör att skillnaderna i disponibla av resurser gradvis minskar mellan ordinarie skolor och intraprenader. Samtidigt observerar vi den beskrivna ökningen av styrning av intraprenaderna, vilket också indikerar en minskad skillnad de olika skolorna emellan. Likväl finns det fortfarande skillnader att beakta och reflektera över och i huvudsak observerar vi två saker:

För det första förfogar intraprenaderna – till skillnad från de ordinarie kommunala skolorna – över, och ansvarar för, sitt resultat över en längre tidsperiod – det innebär att utvecklingsarbetet kan bli mer prioriterat och anpassat till den egna skolenhetens utveckling och behov. Det går inte att föra i bevis att det utvecklingsarbete som skett på intraprenaderna under året inte hade kunnat

realiseras i en ordinarie kommunal skola, men det är den andra skillnaden som gör att det troligtvis hade varit svårare. För det andra handlar det om den tid som frigjorts för skolledare vid intraprenaderna, framförallt handlar det om de förvaltningsgemensamma mötena som anordnas varje fredag med tillhörande för- och efterarbete. Båda dessa skillnader hör ihop med det som intraprenaderna kallar för kultur eller den känsla av frihet och inkludering som intraprenad skapar ute på den egna skolenheten.

# Kapitel 5: det tredje året 2020

I det här kapitlet beskriver vi utvecklingen under försöksperiodens sista år och vad som karaktäriserat relationerna. Kapitlet är uppdelat i tre delar. I den första delen beskriver vi utveckling som skett på intraprenaderna utifrån ett antal olika teman. Först ser vi till de identifierade målområdena som intraprenaderna tagit fram och som beskrevs i kapitel två. Andra teman som behandlas är intraprenadernas friutrymme och självbestämmande och hur samarbete med andra skolenheter utvecklats under året. I den andra delen av kapitlet beskriver vi relationen till förvaltningen när vi behandlar frågan om huvudmannastyrning, ett tema som varit återkommande under försökets gång. Kapitlet avslutas med sammanfattande iakttagelser.

## **Intraprenaderna: mål, friutrymmen och samarbete**

I det här avsnittet behandlas ett antal teman som berör intraprenaderna. Utifrån vad tidigare delstudier har visat och i relation till det empiriska materialet för det här året kommer följande teman att behandlas: 1) måluppfyllelse 2) friutrymme 3) samarbete med andra skolenheter. Syftet med avsnittet är att redogöra för hur det har gått med intraprenadernas målsättningar som fanns. Friutrymme är ett centralt tema i detta sammanhang eftersom det motiv som ligger till grund för deras respektive ansökningar är sprungen ur en idé om utökat friutrymme. Ett återkommande tema och ett uttryckt mål inför projektet handlade om relationen till andra skolenheter och syftet att etablera nya nätverk för utbyte av kunskaper och erfarenheter. I det inledande avsnittet redogörs för hur det har gått för de båda intraprenaderna vad gäller de ”nylägen” som de beskrev.

## ***Fullriggaren Malevik***

Fullriggaren Malevik har i sin ansökan om att få bli intraprenad identifierat ett nyläge utefter tre målområden: 1) delaktighet och inflytande, 2) utveckling och lärande samt 3) hälsa och välmående.

*Det första målområdet* som handlar om att skapa en tydligare styr- och ledningsstruktur vid skolenheten. Tanken som vi beskrev i kapitlet om förstudien har varit att skapa en modell som möjliggör inflytande för olika personalkate-

gorier, elever och vårdnadshavare. Föreställningen var att skolenheten skulle bli mer lyhörd inför olika aktörsggruppers tankar och idéer. Målområdet handlar också om att främja det pedagogiska ledarskapet. Eftersom den nya driftsformen skulle innebära färre möten på den förvaltningsövergripande nivån skulle skolledarna vid skolenheten kunna utveckla sitt ledarskap på plats i större utsträckning.

Styrgruppen som är tvärfunktionellt sammansatt lyfts fram som en viktig del i arbetet med att skapa delaktighet. Arbetet i styrgruppen har emellertid inte fungerat fullt ut. Anledningen som lyfts fram är att det varit en del avhopp och omsättning av representanter i styrgruppen. Därför har man behövt göra en del omtag och diskutera gruppens syfte och mål. En skolledare vid intraprenaden beskriver situationen som att det är ett arbete som krävs för att återskapa den kollektiva förståelse som funnits i styrgruppen vilket gör att man tappar en del kraft och tempo. Samtidigt har det också varit en personalomsättning bland skolledare på intraprenaden. Det har inneburit att arbetet med styrgruppen delvis stannat upp. En annan dimension av delaktighet är att involvera elever och föräldrar. Inom förskolan beskriver en respondent att de brutit ner detta mål och försöker att aktivt arbeta med det:

*Det är ju stora delar av vårt arbete att barnen ska vara delaktiga och ha möjlighet att påverka sin dag här och att vi utgår från deras intressen och deras frågor och skapar innehåll i teman utefter det. – pedagog, intraprenad*

Det brukarråd som finns beskrivs som en central arena föra att skapa delaktiga föräldrar. En annan aktivitet som pågått under perioden är frukostmöten som skapar en arena för föräldrar och skola att mötas. På dessa möten deltar även rektorer. Dessa möten beskrivs som ett tillfälle att fånga upp frågor som uppkommer. Sammantaget beskrivs arbetet med delaktighet som aktivt. Skolledarna beskrivs precis som efter det första året av försöket som mer närvarande.

*Det andra målområdet, utveckling och lärande, handlar om barn och elevers prestationer. Nuläget som vi beskrev i förstudien var att måluppfyllelsen för barn och elevers resultat låg på en hög nivå, men att utveckling skedde i "separata öar". Den bild som gavs i ansökan var att intraprenaden inte hade någon helhetsbild över elevernas utveckling, därför behövde fokus flyttas till ett 1–16 perspektiv. Här skrev Fullriggaren Malevik fram att det handlade om att se till att arbetsuppgifter omfördelades, och att lärare och pedagoger skulle vara behjälpliga i uppgifter som inte ingick i deras huvuduppdrag. Ser vi till målupp-*

fyllelsen för det här målområdet handlar det i huvudsak om att pedagoger och skolledare själva lyfter fram att skolledarna är på plats på den egna enheten i större utsträckning. Detta eftersom de inte längre behöver delta vid flera förvaltningsgemensamma möten. Representanter från intraprenaderna lyfter fram att de i större utsträckning arbetar för att stärka ett 1–16 perspektiv som delvis har skett genom styrgruppens introducerande, men också i att representanter från förskola och skola träffas i olika konstellationer och utbyter erfarenheter. Två pedagoger vid intraprenaden resonera i frågan:

*Det vi gör är att man träffas regelbundet (...) de här med gemensamma APT, gemensamma diskussionskvällar, och det har jag inte varit med om att man gjort på andra skolor med 1–16 perspektiv med medvetandet. Det är väl det vi gör. Det är ju bra just att vi ligger så nära varandra för den närheten, och en lagom stor enhet, krävs för att få till det här samarbetet. – pedagog, intraprenad*

*Vi har olika stängningsdagar där vi har trivselgrupper och där vi ofta diskuterar olika innehåll som är satta på förhand, bland annat vår gemensamma värdegrund och våra bärande idéer. (...) Sen har vi BHT då, barnhälsosteam, vi har ju tillgång till specialpedagog och psykolog som finns på skolan (...) så det tydligaste är ju att vi jobbar med gemensamma värdegrunder för barnens bästa och allas trivsel på enheten då. – pedagog, intraprenad.*

Det verkar finnas arenor mellan förskola och skola där de kan dela med sig av utmaningar som hamnar i gränslandet mellan olika stadium och åldersgrupper. Under intervjuerna framkom emellertid kritik kring hur väl arbetet fallit ut och en respondent beskrev:

*Ja, men till exempel Malevik blev det ju ganska tydligt när de förlorande en rektor där och vi fick en vakans att den starka styrkedjan med... eller det här starka helhetsperspektivet med 1–16 år som har varit ett utav deras målområden. Att det inte fanns överhuvudtaget. – chef, förvaltning*

Det tredje målområdet, hälsa och välmående, var ett målområde som Fullriggaren Malevik ville arbeta med i syfte att skapa en attraktiv arbetsplats. Idén var att implementera aktiviteter som bidrog till hälsa och välmående för både personal och elever på skolenheten. Bilden som skisserades var att personalens arbetssituation var pressad och att en del barn och elever mår psykiskt dåligt.

Ser vi till måluppfyllelsen för det här målområdet har intraprenaden arbetat med detta mål sedan i början av försöksperioden då man har inrättat en tjänst på 50 procent fördelat på två medarbetare som arbetar för att inrätta pulspass för barn och elever. Ett annat initiativ som beskrivs är yoga. Beskrivningar ges också av att arbetet med hälsa knyts till värdegrundsarbetet.

Det pågår som beskrivits vissa aktiviteter relaterade till målbilden. Flera respondenter beskriver också att det sker ett aktivt arbete kopplat till målbilden som finns. Andra upplever emellertid att arbetet inte är särskilt omfattande. En respondent beskriver:

*För jag kan inte riktigt se att det har satsat andra resurser här. Förskolan jobbar mycket med läslyftet och kommer göra ett år till, det är ju en satsning med... vad har det satsats på mer? Jag kan inte se att det är andra utvecklingsområden som de har satsats extra mycket på just nu. – skolledare, intraprenad*

Beskrivningar ges också av att arbetet med att utvecklas som intraprenad avstannat något. En del av det är det ovan beskriva styrgruppsarbetet som ”tappat lite tempo”. En annan förklaring som lyfts fram är att det varit omsättning på skolledarnivå:

*Det har hamnat, själva intraprenadverksamheten har hamnat lite i diffust för vi har haft många nyanställda här och vi har haft chefsbyten och jag upplever kanske inte att överlämningen från en chef till en annan har varit optimal. – pedagog, intraprenad*

Jämfört med de iakttagelser som gjordes kring målarbetet under det första året, som då beskrevs som aktivt, ges snarast en övergripande bild av att arbetet tappat i intensitet. Detta avspeglas också i att de aktiviteter och initiativ som beskrivs i stor utsträckning initierades under den inledande fasen av försöket.

### **Åsa Gårdsskolan**

Åsa Gårdsskolan har i sin ansökan om att få bli intraprenad identifierat ett ”nyläge” utefter tre målområden: 1) ett tydligt pedagogiskt ledarskap 2) en hållbar arbetsmiljö och 3) en effektivare elevpeng. En övergripande bild som ges är att det sker ett aktivt arbete både med att jobba mot målbilden och med att följa upp arbetet. Detta avspeglas inte minst i att Åsa Gårdsskolan tagit fram en egen

”slutrapport” för projektet med en tydlig diskussion kring mål och utfall. En respondent beskriver det aktiva uppföljningsarbetet:

*Så försöker vi också att följa upp våra mål och våra medarbetare och gör den här temperaturmätaren varje APT då. Så följer vi ju upp och jämför... – skolledare, intraprenad*

Det första målområdet handlar om att skolenheten ska fokusera mer på att utöva ett pedagogiskt ledarskap och hänger ihop med den tid som skolledare förväntas spara när de inte längre behöver delta på förvaltningsgemensamma möten. En skolledare beskriver det:

*Att hela tiden tänka att vi är ju närvarande, vi vill vara med alltså ute i verksamheten, synas, höras alltså prata och skapa en närhet. För då kan vi också känna det här, att vi är ett vi. Det är också mycket det vi ser i pedagogernas, medarbetarnas enkät, att de känner det – skolledare, intraprenad*

Målområdet handlar också om ett självbestämmande över innehållet på intraprenadens kompetens- och studiedagar så att de bättre ska stämma överens med de lokala behoven. Ett utökat fokus på skolenheten som helhet ska bidra till att stärka ett 1–16 perspektiv.

Under försökets tredje år har intraprenaden arbetat vidare för att uppnå det första målområdet. En sak som lyfts fram handlar om att man på skolenheten arbetat med att utveckla vi-känslan och upplevelsen av att personal och pedagoger arbetar i ett stort team. En skolledare vid intraprenaden beskriver det som att man påbörjat ett arbete med att söka efter vad Åsa Gårdsandan är och vad som utmärker en ”ÅsaGårdare”. På ett sätt handlar detta om att bygga på och upp den egna skolenhetens identitet.

*Vi har ju också varit noggranna med att jobba med vad är då Åsagårdsandan? För det är också någonting som har pratats om, Åsa Gårdsandan, men vad är det, vad betyder det och hur märks det att det finns? – skolledare, intraprenad*

Även mer konkreta saker lyfts fram. För att möjliggöra att lärare och pedagoger träffas mellan lärolag har skolledare anordnat ”brofika” i syfte att lärolagen ska träffas och prata med varandra. Ett annat exempel på hur skolenheten försökt

jobba med att stärka vi-känslans utifrån ett 1–16 perspektiv handlar om att de samordnar arbetsplatsträffar som omfattar hela skolenheten.

*Det andra målområdet*, som handlar om en hållbar arbetsmiljö, hänger delvis ihop med ambitionen om ett tydligare pedagogiskt ledarskap. Målområdet handlar om att skolenheten ska fokusera på att se till att arbetsbelastningen för personal är hanterbar och att barn och elevers psykiska ohälsa ska minska. Motivet som skrivits fram ska realiseras genom intraprenaden som kommer att innebära att mer tid och resurser ges till skolenheten vilket i sin tur kommer att resultera i en större delaktighet, ökat inflytande och känsla av sammanhang. Under årets gång har intraprenaden fortsatt med en del aktiviteter som initierats tidigare under försöket. Vid de gemensamma arbetsplatsträffarna delas en enkät ut för att skolledarna ska kunna identifiera var personalen befinner sig i sitt arbete och vad det kan bero på. Detta arbete ligger i linje med målområdet att arbeta för en hållbar arbetsmiljö. Ett annat exempel på samma tema handlar om att man inrättat olika grupper med ansvar för styrketräning eller ”powerwalks” där personalen kan delta.

*Det tredje målområdet*, handlar om att intraprenaden vill utnyttja den elevpeng som erhålls mer effektivt. Istället för att delta i utvecklingsarbeten som initieras och samordnas på förvaltningsövergripande nivå ska resurser satsas på anpassade aktiviteter för den enskilda skolenheten. Den ryckighet som en budgetcykel om ett år ger upphov till ska genom att man behåller resultatet över en längre tidsperiod undvikas. För det här målområdet har intraprenaden också identifierat ett behov av att engagera och involvera vårdnadshavare i större utsträckning. Under året har intraprenaden fortsatt med flera av de aktiviteter som initierats under tidigare år. Exempelvis har arbetet med föräldrafrukostar fortsatt och pedagoger, personal och elever ges möjlighet att söka pengar ur den upprättade resultatfonden. Däremot beskriver skolledare det som att det inte handlar så mycket om de extra resurserna i sig utan om att de kan planera sin ekonomi över en längre tidsperiod och framförallt om att i större utsträckning kunna vara på plats och satsa på lokala utvecklingsbehov. Sådär säger en av intraprenadernas skolledare:

*Så på våra tre enheter handlar det om 200 000 så det är ju inte några jättestora summor. Det är inte heller det som vi ser är den stora vinsten med intraprenaden. Det är inte pengarna utan det är ju möjligheterna att kunna styra och leda vår verksamhet. – skolledare, intraprenad*



Det som skolledarna lyfter fram och som de menar skiljer sig mot hur situationen skulle varit om de varit en ordinarie kommunal skola handlar om förfogande över sin arbetstid.

*Man kan säga som så, jag tror inte att vi hade kunnat jobba i ett 1–16 perspektiv på det sättet som vi gör. Jag tror antingen hade vi legat med väldigt massor övertid... det finns ingenting som hindrar att vi hade kunnat göra kanske det vi göra men tiden hade inte räckt till. Vi hade fått lov att göra det på vår fritid, för det är ju skillnaden. Vi gör ju detta, varför gör inte andra detta? Därför att de inte har tiden, det finns inte det utrymmet. Man måste prioritera. – skolledare, intraprenad*

Det hade helt enkelt inte funnits utrymme i tjänsten att satsa på att utveckla de lokala aktiviteterna om de ingått fullt ut i den förvaltningsgemensamma strukturen.

Övergripande ges en bild av att det aktiva arbete som beskrivits under tidigare år fortsatt under försökets tredje år. Det finns också en struktur kring utvecklingsarbetet, vilket inte minst avseglas i den slutrapport som refererades till inledningsvis.

### **Sammanfattning av måluppfyllelse**

Sammanfattningsvis ger beskrivningarna en bild av att intraprenaderna arbetat för att uppnå sina målområden. På respektive intraprenad har lokala utvecklingsprojekt initierats. Företrädare för intraprenaderna har lyft fram att det faktum att skolledarna har kunnat vara närvarande mer har medfört att ett mer tydligt pedagogiskt ledarskap har kunnat utföras. Både skolledarna själva och personal på enheten upplever den ökande närvaron som en förutsättning för att fokusera på intraprenadernas ambition med ett 1–16 perspektiv. Det vi kan se är att skolledarna i större utsträckning engagerar sig i det operativa arbetet med att styra och leda skolenheten utifrån de utmaningar, ambitioner och hinder som förekommer vid intraprenaden.

Det är tydligt att intraprenadernas målområden i stor utsträckning handlar om att de vill arbeta för ett fokus som ger stort självbestämmande till pedagoger, vårdnadshavare och elever samtidigt som de vill koppla ihop de olika åldersgrupperna. Av det empiriska materialet framgår att samarbete mellan skolan och förskolan betraktas som en viktig förutsättning för att uppnå sina respektive målområden och stärka deras 1–16 perspektiv.

Flera av de förändringar som skett kan härledas till försöksperiodens början, eller rent av före det (Maleviks arbete med att engagera och få personer att arbeta över professionsgränser har skett sedan en längre tid tillbaka). I sammanhanget bör också uppmärksammas att det förekommit flera chefsbyten, vilket rimligen påverkar takt och kontinuitet i utvecklingsarbetet, något som också uppmärksammas av flera respondenter.

Båda intraprenaderna kännetecknas av det som beskrivs om en starkt ”anda” eller ”vi-känsla”. Det finns ett starkt lokalt engagemang. När vi intervjuat har denna bild bekräftats av olika personalgrupper.

### ***Friutrymme och självbestämmande***

Behovet av ett utökat friutrymme och självbestämmande har varit en drivande faktor till att skolenheterna ansökte om att få testa driftsformen intraprenad. En övergripande iakttagelse är att det upplevda friutrymmet anses ha ökat som en effekt av den nya driftsformen. Detta ligger i linje med de observationer som gjordes under den tid då de båda skolenheterna var så kallade kommunalt självstyrande skolor (KSS-skolor) (Donatella och Kastberg 2009). Vi beskrev också i tidigare kapitel att respondenter ifrågasatt om det egentligen skiljer sig så mycket åt mellan ordinarie skolor och intraprenader gällande friutrymme (eftersom rektor har ett stort friutrymme på alla skolor) och att det snarare handlar om hur rektor väljer att utnyttja de möjligheter som finns.

Efter ytterligare ett år med intraprenader lyfter skolledare, personal och vårdnadshavare fram hur stort friutrymme, självbestämmande, delaktighet och inflytande som ges vid intraprenaderna. En i sammanhanget inte oviktig detalj är att det ofta knyts samman med de båda skolornas fokus på att få ett sammanhängande 1–16 perspektiv. Vad det handlar om är att barn, elever, vårdnadshavare och personal får en trygghet i att låta eleven gå kvar på samma skola under grundskoleperioden. Det är en viktig trygghetsfaktor, menar respondenter vid intraprenaderna. Därför blir det viktigt att vara synlig på den egna enheten, att koppla samman förskolan med grundskolan och att se till att de satsningar som görs ligger i linje med att stärka ett 1–16 perspektiv.

Ett återkommande argument som lyfts fram är att den tid som tidigare använts till att delta vid förvaltningsgemensamma möten, och som motsvarade ungefär 20 procent av en heltidstjänst, nu går till att samordna och planera för andra aktiviteter. Det är här den stora vinsten ligger, menar företrädare för intraprenaderna. De möten som planerats har inte alltid passat innehållsmässigt med det som de båda skolenheterna efterfrågat. När vi betraktar det empiriska

materialet kan vi se att det finns skolledare för ordinarie kommunala skolor som tycker olika i frågan. En del företrädare menar att de inte hade kunnat bedriva sitt pedagogiska ledarskap och arbete om det inte varit för de förvaltningsgemensamma träffarna medan andra skolledare inte ser nyttan av alla sammanhang som de ingår i och förväntas bidra till. På frågan om de förvaltningsgemensamma sammanhangen är viktiga för det egna arbetet svarar en skolledare för en ordinarie skola såhär:

*Nej, jag har mer utbyte av dem som är nära. En informationsdag måste man ha, man måste hitta en kanal, det förstår jag. Men basgrupperna för min del har inte varit så givande som Nordvästmötena med den närmaste skolan. Jag har mer utbyte av den lilla klicken än när vi samlas olika rektorer från förskola och skola över kommunen. Det har vi haft uppe och diskuterat det litegrann, och några gynnas väldigt mycket av de samtalen medan andra tycker att man ... det är väldigt olika hur man resonerar kring det där. – skolledare, ordinarie kommunal skola*

För intraprenaderna som inte längre deltar i dessa möten har den tid som frigjorts används till olika saker. Det kan handla om att skolledarna träffas och planerar för framtida utvecklingsarbete eller projekt men tiden används också till att vara på plats ute i verksamheten. Enligt skolledarna vid intraprenaderna styrs för- och grundskola i mångt och mycket av nationell nivå där Skolverket och Skolinspektionen tillsammans med lagstiftning är viktiga aktörer. Skolutveckling ska därför drivas utefter vad som händer på den egna enheten och det är svårt, menar respondenter vid intraprenaderna, att delta både vid förvaltningsgemensamma aktiviteter samtidigt som man driver utvecklingen på egna skolenheten utifrån de aktuella förutsättningarna. Denna lokala skolutveckling ska sedan initieras i samråd med elever, pedagoger och vårdnadshavare. De båda intraprenadernas bildande av styrgrupper och möjlighet att skicka in ansökan om att bedriva olika typer av projekt är ett uttryck för detta. Skolledare vid de båda intraprenaderna vittnar därför om att de fått mycket mer tid till att vara på plats på den egna skolenheten, något som även bekräftas av pedagoger.

*För det första har vi kunnat välja våra egna mål att jobba mot, för det skapar ju en motivation och en glöd och så i arbetet och att våra rektorer är mer närvarande på skolan vilket är oerhört viktigt, att ha en skolledning som är aktiv i verksamheten. – pedagog, intraprenad*

*Sen tänker jag att vi har ju våra rektorer här ganska mycket, de är ju nästan alltid på plats och det är ju för att de inte behöver gå på alla möten som de hade behövt göra om vi var i stordrift. – pedagog, intraprenad*

Känslan av och betoningen på friutrymme och autonomi är emellertid knappast något nytt för de båda skolorna i och med intraprenadprojektet. De båda skolorna har vid intervjuer beskrivits som att de skapats med tanken om att vara starkt lokalt utvecklingsorienterade redan från början. Fullriggaren Malevik byggdes med tanken om en självständighetsanda, en så kallad "Maleviksanda" och Åsa Gårdsskolan byggdes med en pedagogisk tanke och som kräver en viss storlek på elevgrupperna. Under försöksperiodens sista år har även Åsa Gård börjat prata om vad som utmärker en "Åsa Gårdare", vilket är ett tydligt exempel på att den egna enheten prioriteras snarare än att man tillhör ett pedagogiskt eller geografiskt område.

Om det egentligen är intraprenadformen i sig som skapar ett extra friutrymme är emellertid något som flera respondenter ifrågasätter. Flera menar att det som görs på intraprenaderna likaväl kunde ha gjorts inom ramen för skolor som verkar i den ordinarie förvaltningsstrukturen. En företrädare vid förvaltningen resonerar kring frågan om friutrymme och självbestämmande:

*Nu har vi så mysigt här och det får vi passa på att ha så länge som vi får vara intraprenad. Jag vet inte, men jag kan inte förstå varför det skulle vara bättre på en intraprenadskola än en vanlig kommunalskola för jag tycker inte förutsättningarna är så olika. Jag tänker att det här är personberoende, det är ju duktiga, engagerade rektorer och vi har massor med kommunala skolor där vi har duktiga och engagerade rektorer (...) så det handlar inte om organisationsformen, det handlar om ledarskapet. – chef, förvaltning.*

När vi frågar föräldrarepresentanter om vad som skiljer sig mot den tidigare organiseringen lyfter de upp samma frågor som skolledare och pedagoger, nämligen att skolenheten på olika sätt signalerar att de kan fokusera på egna utvecklingsområden. Det som dock verkar stå klart är att de skolledare och pedagoger som arbetar vid intraprenaderna ser flera fördelar med att i större utsträckning kunna fokusera på arbetet med den egna enheten, något som kräver både tid och egna målområden.

### ***Samarbete med andra skolenheter***

En fråga som varit uppmärksammas vid tidigare delstudier, men som inte har behandlats som ett separat tema, är intraprenadernas samarbete med andra. I förstudien beskrev vi hur intraprenaderna såg möjligheter i att skapa nya nätverk och samarbeten utifrån de behov och förutsättningar som fanns för respektive skola. Representanter från förvaltningen uttryckte samtidigt att för kommunens skolor innebär den organisering som finns inom förvaltningen att ett etablerat samarbete redan finns, och som intraprenaderna valt bort.

I tidigare kapitel i den här rapporten har vi kunnat konstatera att intraprenaderna till en början haft svårt att etablera samarbeten med andra. Två förklaringar har lyfts fram, för det första har intraprenaderna varit mitt uppe i att lära känna sin nya driftsform och som en effekt har de därför lagt extra stort fokus på den egna enheten. För det andra har det framkommit i intervjuer, tidigare år att det till en början var en del oklarheter kring vilka samarbeten som intraprenaderna fick ingå i eller inte. Situationen har beskrivits som att andra skolenheter var avvaktande eftersom det var oklart om man fick lov att samarbeta med intraprenaderna eller inte.

När försöket nu varit igång i tre år ser situationen annorlunda ut. Intraprenaderna har dels börjat hitta sina egna former och det är mer uttalat att samarbete givetvis får initieras och bildas där behovet av samarbete finns. När vi frågar skolledare vid intraprenaderna beskriver de utvecklingen precis så och de förklarar att de upplever att de har etablerat de samarbeten som de är i behov av. Samarbeten sker med olika aktörer, det kan både vara andra kommunala skolenheter i närområdet men också med friskolor och skolenheter från andra kommuner. Bilden som målas upp är att intraprenaderna överlag är nöjda med de möjligheter som finns kring att bilda samarbeten. Den risk för ensamhet som lyfts fram verkar därför inte råda, en skolledare vid en av intraprenaderna uttalar sig i frågan.

*Man kan väl säga såhär, vi söker ju samarbeten kring det vi har behov av. Det blir inga styrda samarbeten utan det är ju där vi kan se, ja men nu behöver vi dela idrottshall, ja men okej hur gör vi då? Vilka dagar ska vi ha där? Ja, men väldigt mycket praktiska saker som är hjälpsamma för oss bägge och det som ligger i linje med dem och de ligger i linje hos oss, ja men då kan vi samarbeta kring detta. Så det kräver ju vårt eget initiativ kan man säga. – skolledare, intraprenad*

När vi tittar närmare på i vilka frågor som det gäller ser vi att det i huvudsak handlar om praktiska frågor. Ett exempel som lyfts upp handlar om att det finns goda samarbeten med grannskolor när elever ska flytta mellan skolenheterna. Andra exempel handlar om att intraprenaderna kan dela på pedagoger och snart ska även en av intraprenaderna dela en idrottslokal med en närliggande skola, vilket illustrerades i citatet ovan. För utvecklingsorienterade frågor är samarbetena inte lika omfattande. Det finns ett fåtal frågor där samarbete antingen pågår eller är planerat för att utvecklas under de kommande åren. När vi betraktar det empiriska materialet handlar det mest återkommande exemplet om samarbete för likvärdig bedömning vid nationella prov där intraprenaderna samarbetat med varandra. Inför det här året var planen att utvidga samarbetet till att inkludera friskolor och en ordinarie kommunal skola i närområdet, men med anledning av den situation som varit (coronapandemin) det flyttats framåt i tiden. Ett annat samarbete som lyfts fram är att en av intraprenaderna haft ett utbyte med två skolor från Norge och Danmark. Tanken är att intraprenaden ska bygga en relation med dessa skolor för att sedan utbyta kunskap och erfarenheter utifrån olika teman.

När vi frågar de pedagoger som arbetar vid intraprenaderna om samarbeten ser vi två saker, för det första har samarbetet mellan förskola och skola förstärkts och förbättras och för det andra finns ett behov av att samarbeta mer med andra enheter. Det pedagogerna lyfter fram är att intraprenaden inneburit ett ökat fokus mot att koppla ihop förskolan med skolan, något som ligger i linje med att de båda skolorna har en uttalad ambition om att förstärka ett 1–16 perspektiv. Exempelvis lyfter pedagoger fram att det förekommer gemensamma arbetsplatsträffar och andra aktiviteter samordnas så att personal från förskola och skola ska träffas i större utsträckning än vad de gjorde tidigare. På det här sättet kan man säga att samarbete å ena sidan har intensifierats och fokus ligger på elevens resa genom sin grundskoleutbildning. Å andra sidan ser vi ett ökat fokus på att samarbeta inom den egna enheten delvis sker på bekostnad av samarbeten med andra enheter. En pedagog vid en av intraprenaderna synliggör detta i en intervju:

*Sen kan jag väl säga såhär, en annan utmaning är att, tanken var väl att vi skulle samarbeta med den andra intraprenaden, att vi skulle kunna, för de är ju också intraprenad och de samarbetet har inte heller blivit så stort upplever jag. Det hade vi kunnat utveckla för att få input om deras upplevelser och deras verksamhet, mer än vad vi har gjort då. – pedagog, intraprenad*

När vi betraktar det empiriska materialet ser vi också en skillnad i hur skolledare resonerar i frågan om samarbete. De skolledare som varit på plats i kommunen eller på intraprenaden en längre tid uttalar inte ett lika stort behov av samarbete med andra som en del nyare kollegor. Det kan finnas uppenbara risker med att hamna i ett sammanhang där man är ensam om att ansvara för en viss åldersgrupp. En risk handlar om att utvecklingsarbetet inte ligger i linjer med aktuella mål och riktlinjer inom förvaltningen och gamla strukturer tenderar därför att leva kvar längre än nödvändigt. En skolledare vid en av intraprenaderna beskriver situationen:

*Där brottas jag mycket med gamla strukturer som jag försöker förändra. Det kan man väl också se, att är man en intraprenad får man inte så mycket input från övriga utan då stannar man i sin anda (...) hur tänker man, hur kan man förändra, hur kan man utveckla, hur kan man tänka nytt, är svårare eller har inte tänkts lika mycket här kan jag känna. Det kan ju vara att det har haltat med rektorer under några år (...) de senaste två åren har det varit olika rektorer och då har man inte varit med i de ändrade tankarna de senaste åren. – skolledare, intraprenad*

När vi intervjuar företrädare från förvaltningen ger de bilden av att de inte riktigt vet vilka samarbeten som intraprenaderna bildat. De ansvarar helt enkelt själva för denna fråga, något som det också var tänkt. En sak som de uppmärksammar är vad som händer när det sker en omfattande personalomsättning på enheterna, då verkar det som att de skolledare som blir kvar i mångt och mycket behöver vända sig till sin verksamhetschef för att få stöd i frågor. Det här, menar företrädare från förvaltningen, uppstår inte för andra skolenheter eftersom de har sammanhang med andra skolledare inom kommunen i större utsträckning än intraprenaderna. En tjänsteman vid förvaltningen berättar:

*Vi har ju haft det tajt nu eftersom en av rektorerna varit sjuk en längre period (...) det förstår jag, att det blir tufft för den befintliga rektorn, den rektorn som blir kvar men sårbarheten visades väldigt tydligt. För det har återigen ökat, arbetsbelastningen för avdelningschefen, att vara bollplank i enkla ärenden som man kan tycka att det ska rektor klara själv. Men eftersom man då inte har någon kollega har man använt chefen istället. Så den självständigheten har liksom svajat till. Hade man varit ett arbetslag tillsammans med andra rektorer, då hade man ju haft kompisar. – chef, förvaltning*

Sammantaget när vi betraktar det empiriska materialet och jämför med början av den här försöksperioden ser vi att intraprenaderna upprättat samarbeten med andra enheter. I grund och botten bygger samarbetena på frågor som de själva identifierar ett behov av samarbete kring. Beskrivningarna indikerar också att det tydliga fokus på intern utveckling och då inte minst gällande integration över olika stadier skapar mindre utrymme för samarbete med andra.

## Om lärande

Här lyfts iakttagelser fram kopplat till ambitionerna kring lärande mellan intraprenad och förvaltning. Den bild som ges efter det tredje året är i mångt och mycket densamma som tidigare år. Flera respondenter menar att det inte skett något lärande som de kunnat urskilja. En respondent från en av förvaltningens ordinarie skolor beskriver det:

*Nej det har liksom inte andats ett ord om lärdomar eller ökad kunskap utifrån vad vi lär oss av att vi har intraprenader. Nej, jag kan inte minnas att vi någon gång eller att det ens fått något skriftligt utskick eller någonting. Inte som har nått mig i alla fall. Typ, det här det som utvecklas och blir bättre för vi har intraprenaden, nej. Jag tänker att i mitt huvud så känns det som att det är liksom en helt lokal process på intraprenaderna som inte når mig överhuvudtaget. – rektor, ordinarie skola*

Bilden som ges är entydig och en respondent från en intraprenad bekräftar bristen på lärande och också bristen på intresse av att lära av intraprenadförsöket:

*Jag tänker vi i intraprenaden skulle ju kunna delge andra skolor saker som vi har lärt oss i och med intraprenaden. De känns inte som de efterfrågar några lärdomar: vad har ni lärt er av intraprenaden, vad har ni fått ut av det? Utan den uppfattningen jag har fått, jag säger inte att det är så, men det är att det är inte så populärt att ha valt intraprenad. –pedagog, intraprenad*

Flera respondenter menar att en av förklaringarna är att det saknas arenor för kunskapsutbyten. En respondent beskriver det som ett misslyckande, men att en förklaring är att det pågår ett mycket aktivt utvecklingsarbete inom de ordinarie skolorna. En annan respondent som är inne på samma linje menar att med det stora antal skolor som drivs i ordinarie regi kan man inte förvänta sig att det ska finnas så mycket att lära av två enskilda skolor. En respondent ut-



trycker det som att ”våra kommunala skolor, de har så fullt upp med det som de håller på med själva och de har varandra”. Men att arenor saknas beror också på att det ligger i upplägget med intraprenader, de har ju aktivt valt bort att delta i olika gemensamma aktiviteter:

*För de har ju valt bort att komma på de samtalen så när vi pratar om hur man lyckas bättre med olika saker så finns de ju inte med i samtalen. Så jag tänker att det har funnits organisatoriska svårigheter för lärdomar mellan rektorerna. – chef, förvaltning*

Bilden som ges är därmed likartad den som observerats under tidigare år beträffande lärande skolor emellan. Däremot menar några respondenter att lärdomar kan dras på en mer övergripande nivå. En respondent menar att frågor och problemställningar dykt upp som lett till förtydliganden och nya ställningstaganden som man kan dra lärdom av:

*Däremot kan man ju tänka att vi som huvudman har gjort en del lärdomar. Dels att fundera på hur viktigt det är med ledarskap, alltså styrningen av intraprenaderna så att vi faktiskt ska kunna ha med dem på samma stig. Då tänker jag på det här med vår förvaltningsbudget och de lokala målen. – chef, förvaltning*

En annan effekt som lyfts fram är att intraprenadprojektet för vissa snarare har stärkt idén om att förvaltningens modell för att jobba med ledning och utveckling är bra:

*Sen tänker jag också det här med, ja överhuvudtaget så tycker jag att det har förstärkt vår syn på hur vi organiserar rektorerna då i lag och subgrupper för att stärka deras ledarskap och för att de ska blir kritiska vänner och så. Det har blivit stärkt i den synen att det är rätt väg att gå och inte låta rektorer som man, som de var när jag gick i skolan på 80-talet jobba alldeles för mycket solitärt. – chef, förvaltning*

Citatet indikerar snarast att ett lärande skett genom att intraprenaderna fungerar som ett avskräckande exempel. I linje med det uttrycktes det också en oro under intervjuer kring att intraprenaderna inte får all den information de be-

höver och därmed inte klarar av att utvecklas och hålla sig uppdaterade om vad som är viktigt att prioritera. En respondent beskriver det:

*Sen kan man ju ställa sig frågan, missar de någonting då? Ja, alltså av någon anledning hade ju förskolan på Malevik, de hade ju inte tagit tag i det som kallas förskola i förändring med mindre grupper och så vidare. Det stod precis still. – nämndpolitiker, förskola och grundskola*

Sammantaget är den bild som förmedlas densamma som under tidigare år beträffande lärande. Att intraprenadernas erfarenheter skulle ”spilla över” förefaller inte ske alls.

### **Huvudmannastyrning och organisering av intraprenader**

I det här avsnittet vänder vi åter blicken till en tidigare identifierad utmaning, nämligen den om relationen mellan skolförvaltningen och intraprenaderna. I tidigare kapitel har vi kunnat läsa om hur tjänstemän vid förvaltningen upplevt svårigheter i att utforma en styrning som är anpassad till den nya driftsformen och på intraprenaderna har man upplevt att viktig information inte alltid når skolledarna vid skolenheten. Huvudmannen måste upprätta två olika system för att styra å ena sidan de skolenheter som ligger inom ramen för den ordinarie styrkedjan och å andra sidan för intraprenaderna som inte gör det. När nya frågor kommer upp behöver de hanteras precis som tidigare frågor, det vill säga genom diskussion och överläggning om det är något som intraprenaderna ska omfattas av eller om de själva ska hantera frågan. Vi kan urskilja två teman kopplade till huvudmannastyrning som vidrörts under tidigare delstudier, men som fortfarande efter tre år är lyfts fram under intervjuerna. Det ena rör den systematisering av styrning som sker, det andra rör frågor som uppkommer och väcker diskussioner.

#### ***Tydligare och dubblerad styrning***

Om vi börjar med det förstnämnda temat har under projektets gång en utveckling av den formella styrningen av intraprenaderna skett. En dimension som förändrats är det formella chefskapet. När försöksperioden inleddes definierades detta som en ren administrativ syssla och som något som skulle rymmas inom cirka två procent av en heltidstjänst. Efterhand och inte minst efter det att chefen över enhet Myndighet tog över chefskapet har uppdraget utvidgats. Mer fokus har lagts på att chefskapet över intraprenaderna ska motsvara andra

chefskap med arbetsplatsträffar och återkommande möten med underordnade skolledare. Inte minst beskrivs detta som en effekt av att ett antal frågor uppmärksammats efterhand som visat behovet av detta. Det har handlat om olika saker som semesterplanering och lönesättning men också ett behov av att intraprenaderna inlemmas i en styrkedja där nämndens mål och annan relevant information kan hanteras. I tidigare delstudier beskrev vi hur rutiner för uppföljning etablerats. Med det utvecklade chefskapet kommer också ett tydligare fokus på styrning mot centrala områden.

Den tydligare organisatoriska strukturen som skapats både genom det systematiska kvalitetsarbetet och genom det utvecklade chefskapet beskrivs som viktigt av både skolledare som representerar intraprenaderna och av tjänstemän på förvaltningen. Samtidigt uppmärksammas emellertid baksidor som att det leder till en tydligare ökad kostnad och att chefskapet beskrivs som att det utvecklats mot ett fjärde pedagogiskt verksamhetsområde. Upplägget ställer krav på att chefen över intraprenaderna håller sig uppdaterad i många av de frågor som de ordinarie cheferna för de pedagogiska verksamhetsområdena hanterat, något som egentligen ligger utanför den ursprungliga idén med vad enhet Myndighet ska upprätthålla kompetens inom. En annan sak som problematiseras är att det finns en sårbarhet i upplägget eftersom utvecklingen av chefskapet av flera knyts till den kompetens som innehas av den chef som axlat det. Vid byte av verksamhetschef pekas risken ut för att man åter igen hamnar i ett läge där det saknas tydlighet i styrningen.

En vanligt förekommande definition när förvaltningen ska beskriva sitt eget arbetssätt är att de arbetar tillitsorienterat och med inbjudningar snarare än kallelser. Modellen bygger på att de så långt det är möjligt vill lyfta ut mycket fritrymme och ansvar till respektive skolenhet. Frågor där det finns uppenbara samordningsvinster ska hanteras på förvaltningsnivå och en del frågor handlar om att säkerställa att kommunen arbetar för en likvärdig skola. Modellen beskrivs därför som så långt det är möjligt decentraliserad. Det blir därför en utmaning att hantera den styrning som ska ske av intraprenader eftersom det blir en form av parallell decentralisering i en redan decentraliserad organisation. Det skapar utmaningar inte minst eftersom verksamhetschefen över intraprenaderna inte ingår i många av de sammanhang där frågor som rör verksamheten diskuteras och beslut om hur frågor ska hanteras tas. Det kan exempelvis handla om hur beslut som tagits i nämnden ska omsättas i praktik (i nästföljande avsnitt ges konkreta exempel). Förvaltningen lyfter fram att det är en ”svår nöt att knäcka”, för på något sätt måste huvudmannen ta sitt ansvar. Det som hänt är att

det upparbetas två olika system för att styra, något som vi behandlat i tidigare kapitel i den här rapporten. En tjänsteman vid förvaltningen beskriver på vilket sätt som styrningen av intraprenaderna medför extra kostnader:

*Jag tänker att de kostar lite extra för att de ska få vara intraprenader. Vi har en extra chef som ska hantera det, vi behöver hela tiden hantera processer, alltså parallella processer i ganska många olika frågor för det är fortfarande kommunal verksamhet. Allt som sker utöver de vanliga, det är en merkostnad. – chef, förvaltning*

Vidare i intervjun lyfter representanten från förvaltningen upp att den extra kostnad för den dubbelstyrning som sker inte är upp till tjänstemännen att bestämma om det är en kostnad som man ska ha eller inte, det är i grunden ett politiskt beslut. Det lyfts under intervjuer fram att det är viktigt att ställa sig frågan vad denna extra kostnad som uppstår ger för mervärde för kommunen som helhet.

### **Oklarheter och nya frågor**

Det andra temat handlar om när oklarheter uppstår, vilket vi pekat ut var mer frekvent och krävde mer arbete under de första åren och särskilt det första. Under det år som gått beskriver tjänstemän vid förvaltningen och skolledare från intraprenaderna att frågan om i vilka sammanhang som intraprenaderna ska ingå eller inte svalt något. Förklaringen beror på att man i mångt och mycket hunnit avhandla många av frågorna under försöksperiodens början. Likväl är det inte ett helt problemfritt område. Ett exempel som lyfts från båda parterna handlar om de tre nya målområden som tagits fram från förvaltningen och som ska fokuseras under de närmaste åren. Frågan som uppstod var om intraprenaderna skulle omfattas av dessa målområden. Kategoriseras de som kommunala huvudmannamål och kan därför inte väljas bort eller är detta ett exempel på utvecklingsarbete där intraprenaderna inte ska ingå? De oklarheter som uppstod bottenar i att intraprenaderna kompenseras för förvaltningsgemensamma aktiviteter och förväntas som ett resultat av detta hantera fler frågor själva. Eftersom intraprenaderna fått ut pengar för det som kallas för ledardagar, vilket var den arena där de nya målområdena skulle behandlas, var det oklart ifall intraprenaderna skulle vara med vid denna aktivitet eller inte. Beskedet från förvaltningen var att intraprenaderna skulle omfattas av målen och att det därför var viktigt att

de närvarade vid ledardagarna. En representant från intraprenaden resonerar i frågan:

*När vi hade deltagit i den här informationen om förvaltningens nya målområden och vi skulle få lov att rösta vilket vi ville delta i, då var vi väldigt, väldigt osäkra på, omfattas vi av det här eller inte? (...) Då resonerade vi som så att det är de här områdena man identifierat på kommunnivå så vill man väl även att intraprenaderna ska jobba med dess målen (...) Då blev vi väldigt förvånade, men vänta, vi får ju loss pengar till ledardagarna, vi ska ju sköta vår egen ledarutveckling. Så det här blir jättekonstigt. – skolledare, intraprenad*

Representanter för förvaltningsledningen och nämnd är emellertid tydliga med att intraprenaderna omfattas av de kommunala målen och därmed måste arbeta mot dem. Målen uttryckta i tre fokusområden i sig var inte heller något som ifrågasattes av representanter för intraprenaderna under intervjuerna.

Ett annat exempel på där det varit oklart om intraprenaderna ska vara med eller inte har handlat om en ”turné” som erbjudits av utvecklingsledare i kommunen kring en digitaliseringsfråga. Utvecklingsledare besökte en av skolenheterna för att informera om projektet och höll i en workshop som skulle mynna ut i en ansökan ifall de var intresserade. Efter det att intresserade vid intraprenaden skickat in en ansökan kom information om att intraprenaden dessvärre inte omfattas av detta utvecklingsarbete, utan är något som de själva förväntas bedriva eftersom de fått ut egna resurser. Dessa exempel visar att det i takt med att nya projekt, idéer eller målområden identifieras uppstår frågeställningar kring vad som gäller i fråga om intraprenaderna ska omfattas eller inte. Så här säger en tjänsteman från förvaltningen:

*Vi har ju missat några gånger (...) vi skulle ha workshop med samtliga rektorer på deras ledningsgrupper och då ingår ju inte de i några ledningsgrupper med de övriga rektorerna, de ingår i sin egen ledningsgrupp (...) men då blir det ju det här att de ska vara med på delar av den andra ledningsgruppen och vissa delar ska de inte vara med på (...) Jag tycker ju att det är en utmaning att hela tiden behöva tänka, det är som att ha handpåläggning på allt man gör, så kan jag känna. Det kommer inte per automatik för de går inte i linjen på något sätt, de går ju vid ett spår vid sidan av. – chef, förvaltning*

Övergripande ges emellertid en bild av att mängden frågor som hamnar mellan stolarna eller som kräver extra utredning har minskat under projektets gång, vilket vi redan kunde konstatera efter den andra delstudien.

### **Sammanfattande observationer från tredje året**

Det tredje försöktåret har de båda intraprenaderna fortsatt att arbeta mot sina respektive målbilder som sattes upp i samband med att försöket inleddes. Vi kan konstatera att aktiviteter sker inom de respektive delområden som angivits. Samtidigt går det att konstatera att det i mångt och mycket handlar om ett arbete och initiativ som togs redan under det första året av försöket, eller för den delen, som redan initierats före det att försöket inleddes. Vi kan också konstatera, som tidigare, att det inte heller under det tredje året skett något lärande på ett mer övergripande plan inom förvaltningen som en effekt av intraprenadförsöket. Det råder en enighet om att strukturerna för det inte föreligger och att det delvis beror på försökets natur. Med ambitionen att skapa mer autonoma enheter i en kontext där andra enheter arbetar mer integrerat reduceras möjligheterna till lärande.

Vid den här försöksperiodens början identifierades en risk med att intraprenaderna skulle få svårt att initiera samarbeten med andra skolenheter. Resultatet av den här studien visar att intraprenaderna i mångt och mycket själva inte upplever att detta varit ett problem, i de fall som samarbeten behövts har det funnits intresserade enheter att vända sig till. Vi ser också att en del pedagoger önskar att de samarbeten som funnits varit mer intensifierade, exempelvis mellan de båda intraprenaderna. Driftformen skapar ett fokus på den egna enheten och samarbeten mellan exempelvis olika stadier blir därför mycket viktigare att prioritera än samarbeten med andra skolenheter som har samma åldersgrupper. Vår iakttagelse är därför att driftformen intraprenad ger upphov till ett utökat samarbete inom den egna skolenheten vilket går ut över samarbeten med andra skolenheter. Som intraprenaderna själva framhäver räcker inte arbetstiden till allt utan prioriteringar måste göras.

Beträffande styrningen har den fortsatt att utvecklas under det tredje året. Vi konstaterade redan under det andra året att det etablerats en tydligare mer strukturerad styrning i och med att chefskapet flyttats över till chefen för enhet Myndighet samtidigt som uppföljningen enligt det systematiska kvalitetsarbetet etablerats. Under det tredje året har utvecklingen fortsatt och mer fokus legat på innehåll i styrningen och då inte minst de fokusområden som nämnden fattat beslut om. Samtidigt förstärks bilden av den dubbla styrningen som sker

inom förvaltningen och de kostnader som följer med den. När fokus för styrningen inte bara ligger på uppföljning utan också mål och riktning identifieras nya problem som handlar om hur kompetens att styra ska upprätthållas när många frågor hanteras decentraliserat i den ordinarie strukturen.





# Kapitel 6: Ekonomistyrning

I försöket med intraprenader som driftsform har en förändrad ekonomistyrningsmodell varit en av de saker som utmärkt intraprenaderna jämfört med ordinarie skolenheter. Lite förenklat kan man säga att modellen för intraprenader består av tre delar. För det första får de ut extra resurser som för ordinarie skolor går till Utvecklingsenheten för att intraprenaderna själva hantera vissa utvecklingsfrågor. För det andra får de lov att balansera sitt resultat över en längre period eftersom de äger sin egen resultatfond och kan ta ut pengar från sitt eget kapital för olika typer av utvecklingsprojekt. För det tredje kan de balansera resultatet som skolenhet, det vill säga att förskolan och grundskolans resurser redovisas som en helhet och kan vid behov täcka upp för varandra.

När projektet inleddes fick respektive intraprenad med sig ett eget kapital som gjorde att de startade projektet med en viss buffert. Av tabell 1 framgår att Fullriggaren Malevik under perioden ökat sin resultatfond medan Åsa Gårdsskolan minskat den något.

**Tabell 1:** Utveckling resultatfond

Resultatfond	2017	2018	2019
Fullriggaren Malevik	712	805	1051
Åsa Gårdsskolan	1553	1980	1478

## ***Mer pengar till den egna enheten***

Om vi börjar med de extra resurser som intraprenaderna får ut ser vi att de successivt minskat under de år som gått. Åsa Gårdsskolan har gått från att få ut 394 000 kronor år 2018 till att få ut 256 000 kronor under 2020, det är en minskning med 35 procent. För Fullriggaren Malevik har utvecklingen varit likartad, skolenheten har gått från att få ut 248 000 kronor per år 2018 till 173 000 kronor under 2020 vilket ger en minskning med 30 procent.

**Tabell 2:** Utveckling av extra medel 2018–2020

År	Åsa Gärd (kr)	Fullriggaren Malevik (kr)
2018	394 000	248 000
2019	335 000	242 000
2020	256 000	173 000

Minskningen över tid beror på att förvaltningen under försöksperiodens gång gjort förändringar som inneburit att enheten Utveckling minskat i omfattning och ansvar. Eftersom intraprenadernas extra resurstilldelning i huvudsak beror på att de kompenseras för att de inte utnyttjar utvecklingsenhetens resurser i samma utsträckning som övriga skolor har också beloppet som de fått ut minskat. På så vis har skillnaderna mellan intraprenaderna och de andra skolenheterna i kommunen minskat under försöksperiodens gång eftersom samtliga skolor fått ta del av de resurser som tidigare satsades på utvecklingsenheten. I intervjuer framgår att det har märkts att pengarna som intraprenaderna får ut är mindre och att det påverkar vilka projekt som kan initieras. När vi ser till det empiriska materialet är det emellertid inte de extra resurser som lyfts fram av respondenter från intraprenaderna som den största fördelen med ekonomistyrningsmodellen. Istället är det de två andra delarna, att de kan balansera mellan olika stadier och över tid, som innebär ett större lokalt självbestämmande, som lyfts fram som mer betydelsefulla av representanter för intraprenaderna.

När vi betraktar de intervjuer som vi gjort med skolledare från de ordinarie kommunala skolorna finns det företrädare som skulle vilja ha ut extra resurser medan andra inte vill det. I grunden förefaller det handla om huruvida man betraktar de utvecklingsprojekt som erbjuds som relevanta för den egna enheten eller inte. En skolledare vid en ordinarie skola beskriver sin syn på den kommunala ekonomistyrningsmodellen.

*Nej, vi använder inte den (utvecklingsenheten) i den utsträckning som man kanske erbjuder tjänster. Vi har kommit med, blivit påkopplade i ett projekt (...) det var väl inte vi som tog kontakten utan det var väl utvecklingsenheten. (...) Det är väl inget dåligt projekt i sig men det var ... och nu, nu är det bra men ja ... vi har inte efterfrågat och ibland när vi har våra möten, vad kan utbildning och kvalitet göra, och ibland så sitter man och ... ja, jag vet inte riktigt om de kan göra något. Så att nej, jag har gärna sett att vi hade fått ut av medlen. – skolledare, ordinarie kommunal skola*

Det här citatet exemplifierar en bild av den kommunala resursfördelningsmodellen. Samtidigt finns det andra skolledare som vi intervjuat som menar att ”man givetvis alltid vill ha ut mer pengar”, men att det finns ett stort värde i det arbete som bedrivs på förvaltningen och på utvecklingsenheten. En förutsättning som lyfts fram är dock att det krävs att man är aktiv som skolledare och signalera vilket behov som finns på den egna enheten, är man missnöjd med utbudet finns således stor möjlighet att påverka själva innehållet i det som erbjuds. En skolledare vid en ordinarie kommunal skola beskriver sin syn.

*Jag ser jättestora fördelar med att tillhöra en större organisation (...) Jag tycker ju att det är bra att samarbeta med de här utvecklingsledarna, bara man som rektor är aktiv i vad man tycker behöver utvecklas när man får chansen, då är det ju så att de här utvecklingsledarna får i uppdrag att jobba med vissa frågor. Där kan vi alla vara med utifrån de analyser som jag har hört så jobbar de ju utifrån vad som är viktigt i kommunen just nu. Jag tycker ofta att man kan få bra stöd och hjälp av dem, på olika sätt, och det tänker ju jag att jag vill vara en del av (...) Om jag är missnöjd med något inom det, då vill jag hellre jobba aktivt för att utveckla och påverka att de resurser som finns används på ett sätt som jag tycker är bra. – skolledare, ordinarie kommunal skola*

Dessa utsagor exemplifierar de resonemang som lyfts fram vad gäller intraprenadernas extra resurstilldelning och de ordinarie kommunala skolorna inställning i samma fråga och att det skiljer sig åt hur enhet Utveckling uppfattas.

#### *Egen resultatfond*

Den andra delen av intraprenadernas ekonomistyrningsmodellen består av möjligheten att behålla sitt kapital över en treårsperiod. Det betyder att över- och underskott följer med skolenheten över perioden. I intervjuer med skolledare för intraprenaderna har detta lyfts fram som en av de största fördelarna i försöket. Övergripande handlar det om möjligheten att planera sina investeringar och kompetensutvecklingsarbete. Skolledare vittnar om att pengar inte längre ”brinner inne” och incitament som fanns tidigare för det som kan benämnas för ”julhandling”, det vill säga spendera pengar i slutet av året, nu är borta. Exempelvis beskriver en skolledare vid en intraprenad att den förändrade modellen möjliggjort att de kunnat satsa på en lite dyrare kompetensutveckling ett år för att sedan inte delta i någon kompetensutveckling nästkommande år. De

investeringar och satsningar som görs kan bli mer styrda utefter intraprenadens egna målområden och behov. När vi betraktar det empiriska materialet ser vi också att pedagoger, särskilt de som är eller har varit engagerade i styrgrupperna, vittnar om att det finns en medvetenhet om att intraprenaderna behåller sitt resultat över en treårsperiod och att möjligheter finns att söka medel för olika typer av projekt. Intraprenaderna beskrivs därför som att de som helhet har ett mer ekonomiskt tänk än tidigare eftersom man kan planera för en längre period framåt. En skolledare beskriver den ekonomiska medvetenheten.:

*Det jag kan känna är att alla pedagoger från förskola-skola har ett mer ekonomiskt tänkande kring, ja, tar man in vikarier så kostar det. Man är mer medveten om ekonomin. Det är väl att de vet att ja, går vi minus så får vi faktiskt betala det nästa år. Så man är mer medveten om det här tänket, mer än jag upplever på mina gamla ställen, där har de varit med gnäll på att man borde få mer pengar. Här kan man nog mer se att de är de pengarna vi har och hur förvaltar vi dem på bästa sätt? – skolledare, intraprenad*

I likhet med alla modeller för ekonomistyrning finns både för- och nackdelar. En risk som identifierats med denna modell är att den kan leda till att pengar läggs på hög och inte omsätts i verksamheten om det inte finns idéer eller tankar kring vad resurserna ska läggas på. Vi hör samma skolledare fortsätta resonera och lyfta fram just denna nackdel.

*Det kan jag också uppleva, att man kanske har varit för snål, det är både för- och nackdelar med att man ser, att det inte har förbättrats lika mycket på förskolan i vår utrustning och möbler som jag kan känna att de har gjorts på mina gamla förskolor. Det är väl det här ekonomiska tänket, att vi inte handlar mer än nödvändigt – skolledare, intraprenad*

Det här illustrerar kärnan i modellens möjlighet att behålla kapitalet över en längre period, samtidigt som möjlighet finns att planera för och göra investeringar utifrån ett längre perspektiv finns det en risk att resurserna läggs på hög utan att komma de elever och barn till godo som för tillfället går i förskolan och skolan.

Ordinarie skolor äger inte sitt resultat på samma sätt, vilket vi beskrev i kapitel två. När vi i en intervju med en skolledare för en ordinarie skola frågar om möjlighet att behålla sitt kapital över en längre period lyftes både för- och nack-

delar fram med förvaltningens modell. En nackdel som framhålls är att årsbudgeten inte följer läsåret utan kalenderåret. Det betyder att de prognoser som görs om elevantal och behov som görs under december stämmer överens med hur läget ser ut i augusti. Detta är inget unikt eftersom alla former av prognoser bygger på kvalificerade uppskattningar om framtiden. Det som är utmärkande, menar skolledaren, handlar om att förändringar i personalstorlek och dylikt får göras vid nyår när det egentligen är mellan läsår som behovet finns. Hade resultatet följt med över en treårsperiod hade det varit lättare att hantera denna problematik, menar skolledaren. Samtidigt finns det uppenbara fördelar med att inte behålla sitt resultat på den egna skolenheten, det har att göra med att skolenheter kan täcka upp för varandra ifall något oförutsägbart inträffar. Detta, i kombination med att respektive pedagogiskt område kan bygga upp sitt eget kapital över tid som respektive skolenhet kan åska pengar ifrån, är de fördelar som lyfts fram med modellen. Ett begrepp som används för att beskriva denna modell är att den är solidarisk eftersom enheter hjälps åt att hantera ekonomiska situationer som uppstår.

Det som representanter för intraprenaderna lyft fram under projektets gång är att det solidariska systemet inte är rättvist eftersom en del skolenheter över tid enbart är de som bidrar med överskott medan andra går med underskott. Detta upplevs minska incitamenten för skolenheterna att gå med överskott eftersom det alltid är någon annan som kan täcka upp, enligt resonemanget. En annan dimension som kan göra modellen orättvis är om man inte får ut lika mycket medel som man betalar in, i praktiken innebär det att en del skolenheter betalar för andras verksamhet. När man som skolledare över en skolenhet har ett fullständigt ansvar och får täcka upp för sina egna underskott och överskott över tid finns det större incitament att hålla en ekonomi i balans, menar representanter från intraprenaderna. Ser vi till intervjuutsagor från tjänstemän vid förvaltningen är budgetdisciplinen ute i skolenheterna mycket god och de räknar med ett överskott om 20 miljoner för 2020. En representant i förvaltningen resonerar om hur intraprenadens resultatfond skiljer sig mot resultatfonderna för de pedagogiska områdena.

*Vi har en eller två enheter som jobbar intensivt med ansvar, annars har vi fått ordning på det väldigt bra. Otroligt bra budgetdisciplin (...) det som blir skillnaden är att de (intraprenaderna) kan ta med sig sin egen resultatfond istället för att det går in i den pedagogiska områdets resultatfond när man går med plus. Men annars så är det inte så stor skillnad och de andra är ju*

*med och delar lika. Det är klart, att om någon enhet går back så får de andra stötta upp i de stora pedagogiska områdena. Så det har vi ju, vi har ju några få som går lite back då. – chef, förvaltning*

### *Balanserat resultat över skolenhetsnivå*

Den sista delen av ekonomistyrningsmodellen handlar om att intraprenaderna kan balansera sitt resultat över skolenhetsnivå. Det är intraprenaden som helhet som i slutändan redovisas som en resultatenheter. I praktiken betyder det att skolan kan täcka upp för förskolan om den skulle gå minus och vice versa. När vi betraktar det empiriska materialet ser vi att det inte är någon större skillnad i jämförelse med hur ekonomistyrningsmodellen för de ordinarie kommunala skolorna fungerar. I intervjuer lyfter skolledare från ordinarie skolor fram att det jämnas ut i respektive pedagogiskt område och att det därför inte spelar så stor roll. En skolledare vid en ordinarie kommunal skola säger så här:

*Sen är det väl gynnsamt att vi har ett gemensamt ansvar. Här på skolan har vi ju, vi är ju satta då av vår chef att se till att budget hålls i balans för hela skolan, 1–9. Det gör ju att är det så att 4–6 går dåligt och F-3 går bra, så har hen inga synpunkter på det (...) är det någon som har extraordinära utgifter ett år så ligger det ju på hela pedagogiskt området att det går jämt ut, lite plus då såklart. – skolledare, ordinarie kommunal skola*

Det som skiljer de olika modellerna i detta avseende är att intraprenaden, i fall den gör ett överskott, inte behöver dela ett överskott med andra skolenheter. Istället läggs pengarna i deras egen resultatfond, något som vi behandlade i tidigare avsnitt. Intraprenaderna lyfter fram denna möjlighet i att balansera resultatet som något positivt eftersom det ligger i linje med deras fokus på ett 1–16 perspektiv. Skillnaden ligger därför i att en lokal buffert upparbetats. När vi intervjuar en tjänsteman vid förvaltningsnivå beskriver han skillnaden precis så, det vill säga att det finns uppenbara trygghetsfaktorer i att delta i ett större sammanhang.

*Områdesskolan<sup>3</sup> de levererar ett överskott in i områdets resultatplan, skulle de gå illa så får de hjälp av andra. Då har vi en budget på 550 miljoner att reglera med. Om intraprenaden går back så får de fixa det på sin budget.*

---

3 Skolan heter i verkligheten något annat.

*(...) De pratar om att de vill ha mer långsiktig ekonomisk planering (...) jag hävdar ju att det kan vi ju göra alldeles utmärkt i det pedagogiska området också. – chef, förvaltning*

### **Sammanfattning**

En övergripande observation är att respondenterna som representerar intraprenaderna är nöjda över den ekonomistyrningsmodell som de verkar under. Följs utvecklingen över tid framgår det att enheterna tagit sitt ekonomiska ansvar under perioden, vilket var ett av kraven som vi beskrev i kapitel två som restes inför projektet. Frågan om hur ekonomistyrningen ska se ut är inte särskilt omstridd. Om det är något som problematiseras så är det tjänstemän från förvaltningen som anser att det finns stora fördelar med det som de benämner för en solidarisk resursfördelningsmodell där skolenheter jämnar ut resultatet sinsemellan och satsningar med utgångspunkt i gemensamma resultatfonder sker efter behov, som kan variera mellan olika enheter. Båda modellerna för ekonomistyrning som finns inom förvaltningen har därmed sina anhängare. Vad gäller utvecklingen över tid så har intraprenaderna under de tre åren som projektet löper tilldelats allt mindre extra resurser, vilket har medfört att den relativa skillnaden mellan ordinarie skolor och intraprenader minskat. Denna utveckling är emellertid inte något som problematiseras under intervjuerna.





# Kapitel 7: Analys

De empiriska beskrivningarna som gjorts i de föregående kapitlen skapar grund för den analys som här görs. Analysen är uppdelad i två delar. I den första delen sker en diskussion av utvecklingen över tid med fokus på hur intraprenadförsöket etablerats och utvecklats. Den observation som görs är att situationen utvecklats från otydlighet och konflikt till en situation som präglas av större tydlighet och mindre konflikt. I den andra delen relaterar vi projektet till de mål och ambitioner som uttrycktes. En slutsats som dras är att trots att målpuffyllelsen är svår att avgöra går det att konstatera att utvecklingen skett i linje med den målbild som finns om de enskilda intraprenaderna sätts i fokus. Vad gäller mer övergripande mål om lärande går det emellertid att peka på att målpuffyllelsen inte kan beskrivas som hög, tvärt om.

## En idé omsatt i en specifik kontext

Tidigare har det betonats att när en idé eller ett koncept omsätts till praktik sker det genom vad som benämns översättningar (Czarniawska & Jorges, 1996) och detta har också lyfts fram gällande intraprenader (Carlsson, 2019). Genom att belysa den specifika form ett intraprenadförsök tar i samspel med sin kontext kan kunskap genereras kring hur vi kan förstå varför en organisationsform blir livskraftig eller efter en tid ersätts av något annat.

Granskar vi det intraprenadförsök som här står i fokus kan vi konstatera att argumentationen för intraprenader vi möter liknar den vi beskrev i inledningen. Det handlar mycket om att skapa goda förutsättningar för en lokalt driven utveckling och ett lokalt ansvarstagande på de enskilda enheterna. Vi kan konstatera att mycket av detta har förverkligats, vilket vi återkommer till nedan. Vad som anges som specifikt för intraprenadformen i det aktuella fallet är framförallt tre dimensioner av organisering. En första sådan dimension handlar om att decentraliseringen till enheten i centrala *strategiska frågor* är central. På båda enheterna handlar en fråga exempelvis om att kunna värna om och utveckla 1–16 perspektivet, det vill säga att en integration och utveckling sker över åldersgränser och stadier.

En andra sådan dimension handlar om möjliggörande genom att *resursmässiga förutsättningarna* skapas. I våra fall handlar det främst om två olika saker. Den första handlar om att enheterna får ett decentraliserat ansvar över utvecklingen och att resurser allokeras som stödjer detta, som för övriga enheter som inte är intraprenader kanaliseras till en överordnad eller horisontellt relaterad enhet. Den särskilda resurstilldelningen är i våra studerade fall relativt liten. Omsatt till fulla lönekostnader handlar det om några manmånader per år. Vad som framförallt ses som viktigt är istället de resurser i form av tid som skollärdare kan ägna åt arbete lokalt på enheten istället för att delta i möten och ingå andra sammanhang på en mer övergripande nivå i förvaltningen. De slipper "onödiga" möten och en hel del restid.

En tredje dimension handlar om att de lokala enheterna verkar under en *ekonomistyrning* som är decentraliserad och ger ett större ägarskap över ekonomiska frågor. För de studerade intraprenaderna handlar det om att de i princip fungerar som förenklade balansräkningsenheter som har som ansvar att balansera resultatet över tid. Stora satsningar ett år kan matchas mot en mer sparsam hållning året efter, eller kanske ännu hellre året före. Det handlar emellertid också om att de har en större frihet att omfördela resurser mellan olika stadier.

Om en summering görs kring vad som kännetecknar den aktuella formen för intraprenader är det alltså att organisationsformen bygger på en *decentralisering av strategiskt ansvar, en decentralisering av beslutanderätt över en större andel av resurserna* och ett *långtgående ekonomiskt ansvar i form av ett förenklat balansräkningsansvar*. Denna organisering sker emellertid i en kontext som är viktig att uppmärksamma, inte minst för den fortsatta analysen. Intraprenaderna existerar i en förvaltning som i huvudsak är organiserad på ett annat sätt. Intraprenadlösningen är så att säga ett undantag. Ett annat alternativ är att alla enheter inom en förvaltning definieras som intraprenader och därmed styrs och organiseras på samma sätt, vilket inte är fallet i denna kontext. Med två olika lösningar inom en och samma förvaltning ställs emellertid krav på att förvaltningen organiserar och styr samma sorts verksamhet på två olika sätt. Vissa av de problem och konflikter vi beskrivit i de empiriska avsnitten och som diskuteras nedan är sådana som vi alltid kan förvänta oss uppstår vid decentralisering. Andra är emellertid mer tydligt kopplade till denna specifika lösning med två olika modeller för styrning och organisering inom en och samma förvaltning.

## Olika faser för organisering

Vi konstaterade inledningsvis i rapporten att det saknas studier som följt intraprenader över tid och som kan bidra till att skapa en förståelse ur ett processorienterat perspektiv. Här sker därför en analys som tar fasta på att vi observerat hur utvecklingen skett över tid och framförallt de skiftningar som skett. Med hjälp av begreppen ocentralisering, decentraliering och reorganisering sker en beskrivning av det som kan beskrivas som olika faser. Utgångspunkten för analysen har varit att fånga förändringar, problematiseringar och hur intraprenadförsoöket kan beskrivas utifrån den inramning som rått.

De tre faser som beskrivs följer egentligen på en första fas som handlade om utredande och planering inför intraprenadprojektets start. Beskrivningarna från denna fas ger en bild av ett intensivt arbete med fokus på inte minst juridiska frågor. Vad vi observerar och lyfter fram kopplat till den första fasen som beskrivs nedan är att ansträngningarna till trots fanns det en rad otydligheter och problem som var tvungna att adresseras under framförallt det första året.

### Ocentralisering

Vi kunde i sammanfattningen av den första delstudien konstatera att intraprenaderna under det första året axlat sitt uppdrag och initierat ett utvecklingsarbete i linje med de ambitioner som uttryckts i form av så kallade ”nylägen”. Vi kunde också beskriva situationen som en där intraprenaderna präglades av en stark anda med betoning på vikten av lokal utveckling.

Ser vi bortom de interna processerna på respektive intraprenad kännetecknas den första perioden av *ocentralisering*. Vi definierade det i rapportens inledande kapitel som en situation där ansvar och befogenheter flyttats ut, men där det inte finns en tydlighet i styrning, roller och relationer. Kontroverser rörde hur kommunikation ska ske och kring vad, ansvarsfrågor och ledning. Från förvaltningens sida fanns det en uttalad ambition om att begränsa samröret, bland annat genom att den person som formellt var chef över intraprenaderna gjorde detta på ett uppdrag som beskrevs med en omfattning om två procent av en heltidstjänst. Denna hållning med ett begränsat samröre betraktades som i linje med intraprenadidéen. Bland övriga tjänstemän och chefer kunde vi också notera ett ointresse och viss ”njugghet” i förhållningssättet. Likaså kunde vi beskriva intraprenadernas förhållningssätt som aningen naivt och oförstående för förvaltningens agerande. Resultatet av den inställning visavi varandra som parterna uppvisade i kombination med hur de faktiskt agerade ledde till problematiseringar av relationerna och återkommande missförstånd.

### ***Decentralisering***

Den första fasen som beskrevs som ocentraliserad följs av en som vi istället väljer att beteckna som decentraliserad. Vad som avses är att decentraliseringen sker inom tydligare uppställda ramar. Tydligheten avspeglas i att relationerna inte problematiseras i samma utsträckning som under det första året. Tvärtom beskrivs relationerna som mer välfungerande och, inte minst, bland tjänstemän och chefer på förvaltningen som något man över huvud taget inte tänker på. Det senare leder förvisso till att intraprenaderna ibland glöms bort i kommunikation kring saker som rör samtliga enheter inom förvaltningen.

Granskar vi de åtgärder som vidtagits har det under den andra perioden utvecklats en större tydlighet både i uppföljning av intraprenaderna och i deras formella styrning i linjen. Ur ett huvudmannaperspektiv axlas nu ett större och tydligare ansvar. Det märks bland annat i att chefskapet över rektorerna blir tydligare, och mer omfattande sett till frågor och antal träffar. I denna fas problematiseras också, och lösningar söks på, hur intraprenaderna ska relateras till övergripande styrningsfrågor som mål beslutade av nämnden. I takt med att styrning och uppföljning ökar kan vi också konstatera att kostnaderna för dessa insatser ökar i form av att mer tid allokeras till dessa aktiviteter. Detta är också något som uppmärksammas och problematiseras, framförallt av representanter för förvaltningen.

### ***Reorganisering***

I brist på bättre begrepp väljer vi att benämna den tredje fasen för reorganisering. Vi ser vissa tendenser till fortsatt ökad styrning av intraprenaderna som omfattas av allt fler av de regler och aktiviteter som övriga skolenheter omfattas av. Ett tydligt exempel på det är beslutet om att utvecklingen inom förvaltningen ska fokusera tre områden där intraprenaderna ska ingå i arbetet med dessa. Ett annat exempel är att den administrativa styrningen utvecklas ytterligare. Orsaken till att tala om en reorganisering istället för en centralisering är att styrningen i övrigt i förvaltningen inte kan karaktäriseras som tydligt centraliserad. Alla skolledare har ett tydligt friutrymme. Vi har också kunnat observera att förvaltningen som helhet utvecklats mot en ökad grad av decentralisering; något mindre decentraliserade intraprenader möter en något mer decentraliserad förvaltning.

## Konvergens

Parallellt med intraprenadprojektet har förändringar skett av organiseringen av förvaltningen. Det har under hela perioden talats om att förvaltningen strävar efter att gå mot mer ”tillitsstyrning”. Vi kan förstå utvecklingen som en omorganisering där den horisontella decentraliseringen som förvaltningen utvecklats mot under flera år ersatts av en utveckling mot en vertikal decentralisering; mer förs in i och ner i linjeorganisationen. Vad som i praktiken skett är en ökad decentralisering som kan beskrivas dels utifrån hur styrningen utövas, dels utifrån en reallokering av resurser. Vad gäller utövandet av styrningen har en förändring skett genom att fler möten inte är obligatoriska för skolledare att delta på, utan istället kallas det till möten som är frivilliga i större utsträckning. Beslutanderätt har därmed förts till skolledare. Fokuseras istället resurssidan har en utveckling skett där mindre andel av resurserna läggs på enhet Utveckling, som också bytte namn under studiens gång. Dessa resurser kanaliseras istället i högre utsträckning ut till skolorna via skolpengen.

Ingen av dessa förändringar rör direkt intraprenaderna eller förändrar deras förutsättningar att bedriva sin verksamhet. Vad båda förändringarna gör är emellertid att minska skillnaderna mellan ordinarie skolor och intraprenader. Detta avspeglas kanske tydligast i tabell två som visar hur de extra resurser intraprenaderna får för att de inte tar utvecklingsenheten i anspråk minskat över tid. Minskningen har kompenseras av en högre allmän resurstilldelning, vilket ordinarie skolor åtnjuter, varför skillnaden minskat.

En uttolkning av situationen är därför att samtliga skolor i kommunen under perioden gått mot en ökad grad av decentralisering och att det gör att skillnaden mellan att vara intraprenad och inte vara det minskat. Utvecklingen för de båda driftsformerna inom förvaltningen har konvergerat både sett till skillnader i resurser och grad av decentralisering. Skillnaderna mellan intraprenaderna och de ordinarie skolorna handlar nu främst om att intraprenaderna inte är en del av det utvecklings- och samordningsarbete som pågår inom respektive pedagogiskt verksamhetsområde samt att de har ett tydligare ekonomiskt resultatansvar. Båda dessa skillnader tillhör emellertid dimensioner som vi beskrivit att representanter för intraprenaderna framhåller som viktiga att värna om.

## Dubbla strukturer i en decentraliserad organisation

I föregående avsnitt beskrev vi utvecklingen i förvaltningen som helhet och konstaterade att i och med den utveckling som varit har skillnaderna minskat mellan intraprenaderna och de ordinarie skolorna avseende resurstilldelning,

styrning och förutsättningar. Samtidigt som förvaltningen decentraliserats kunde vi beskriva intraprenadernas styrning som en utveckling från ocentralisering till decentralisering. Denna utveckling har emellertid också inneburit att två styrkedjor tydligare etablerats där den ena är den ordinarie där skolorna leds genom de pedagogiska verksamhetsområdena och den andra genom den särskilda strukturen med chefen för enhet Myndighet som chef över intraprenaderna. Denna utveckling är förknippad med extra kostnader för ett mer omfattande chefsuppdrag samt särskilda rutiner för uppföljning. Detta skapar en latent komplexitet som blir manifest i olika situationer där frågor uppstår om exempelvis huruvida intraprenaderna ska omfattas av ett beslut eller inte.

Det går emellertid att peka på ytterligare en dimension av den komplexitet som skapas som övergripande har att göra med kompetens och upprätthållande av kompetens. Med en tydligare styrning tydliggörs också krav på att upprätthålla vad som kan beskrivas som en gemensam generell kompetens inom förvaltningen. Delvis är kraven kopplade till att förvaltningen oavsett intern organisering uppfattas som en huvudman av externa aktörer som exempelvis Skolinspektionen. Delvis är kraven kopplade till det faktum att alla enheter är underställda nämnden och de beslut och mål som anges. Organiseringen i en dubbel struktur förutsätter därför att inte bara intraprenaderna utan också den parallella styrningslinje som skapas upprätthåller en kompetens inom olika områden. Detsamma gäller övriga chefer och specialister som måste beakta att information och uppföljning ska ske genom de båda parallella strukturerna. Bilden kompliceras av den ordning som finns inom den ordinarie strukturen där chefer över pedagogiska verksamhetsområden tillsammans med chefen över Kvalitet och Utveckling är aktiva i exempelvis konkretiserande av mål. Detta sker därmed decentraliserat i en parallell linjeorganisation relativt den intraprenaderna är verksamma inom.

Kostnader kopplade till de dubbla strukturerna drivs därmed till del av det faktum att intraprenaderna är en hybridlösning där stark decentralisering sker inom en organisation där många frågor hanteras decentraliserat inom den ordinarie förvaltningsstrukturen. Ett konkret exempel som lyftes fram i empiriavsnittet handlar om när verksamhetscheferna för de pedagogiska områdena fattar beslut om hur mål ska uttolkas och omsättas, något som verksamhetschefen för enhet Myndighet inte har eller enligt organisationsstrukturen borde ha kunskap om. Likväl kan det röra mål och dimensioner av verksamheten som intraprenaderna omfattas av eller bör ha kännedom kring. Tid och resurser måste

därmed läggas på att uppmärksamma och beakta sådant som redan hanteras i den ordinarie linjeorganisationen.

## Utveckling över tid och problematiseringar

Projektets longitudinella upplägg möjliggör också att problematiseringar och kontroverser kan följas över tid, såväl som lösningar. Vi kan konstatera några övergripande saker som att vissa problem var mer representerade i början av perioden, andra uppstod efter hand medan ytterligare andra fortsatte att problematiseras under perioden. Till detta kan läggas att det skiljde sig åt mellan olika aktörer vad som upplevdes som ett problem.

Det konstaterades ovan att vi kunde observera en mer problemfylld situation i försökets inledning och att mycket av detta berodde på att situationen kunde beskrivas som ocentraliserad. Det vill säga, decentraliseringen hade skett utan tydliga ramar och med en otydlighet i relationen mellan intraprenader och förvaltningen. De lösningar som sedan introducerades handlade dels om att finna lösningar på enskilda problem, dels om att skapa en tydligare organisering av projektet inom förvaltningen. Det senare innebar en tydligare linjeorganisering, men samtidigt att det stod klart att med en tydligare och mer aktiv styrning blir kostnaderna för denna mer uppenbara.

Ett mer svårösligt problem inom ramen för den organisering som har skett är att det finns en sårbarhet orsakad av det behov av upprätthållande av kompetens som krävs för att bibehålla en god styrning av intraprenaderna. Detta eftersom mycket utveckling och omsättande av exempelvis lokala mål fattade av nämnden sker i den parallella linjeorganisationen för den ordinarie skolverksamheten. Med den aktuella lösningen med två olika sätt att decentralisera organisera förvaltningen, som förutsätter det vi beskrev som en dubbel styrning, skapas således en sårbarhet. Något paradoxalt förefaller förvaltningens utveckling mot ökad decentralisering kunna accentuera denna problematik.

Ett annat problem som inte heller har någon enkel lösning handlar om den spänning som vi valde att beteckna som koncern-enhetsproblematiken. Det handlar om de motstridiga intressen som finns att finna lösningar som är rimliga ur ett helhetsperspektiv kontra sådana som är rimliga ur ett enhetsperspektiv. Exempel som givits handlar om hur lokalfrågor ska lösas och hur elevkullar ska fördelas mellan olika skolor. Det som är optimalt för den enskilda enheten måste inte vara det ur ett helhetsperspektiv och vice versa. Denna problematik är rimlig att förvänta sig i alla organisationer, men kan också förväntas förstärkas i mer decentraliserade organisationer.

De empiriska beskrivningarna visar också att det finns olika perspektiv och ställningstagande olika aktörsgrupper emellan. Ett tydligt perspektiv intas av dem som förespråkar intraprenadlösningen och är framförallt representerat av dem som arbetar i intraprenaderna. Ett annat tydligt mer negativt perspektiv till intraprenadlösningen uttrycks av andra och är framförallt representerat av tjänstemän på förvaltningen. Dessa olika perspektiv har varit tydliga i den empiriska studien och kan beskrivas som stabila över tid. Förvaltningen tjänstemän har inte blivit mer positiva och representanter för intraprenaderna har inte blivit mer kritiska.

Situationen med olika perspektiv påminner i stor utsträckning om den beskrivning som gjordes av situationen under KSS-tiden. En sak som skiljer sig är den utvecklade styrning och organisering som skett. Då, på KSS-tiden, var det framförallt politikerna som i avsaknad av annan organisering fungerade som direkta "chefer" över intraprenaderna. Kostnaden för styrningen och den komplexitet det innebär att ha två olika organisationsmodeller inom en förvaltning hamnade så att säga på politikernas bord. Med den lösning som valts för intraprenadförsöket som här beskrivits genereras istället en komplexitet för förvaltningen som måste hantera kostnaderna för den dubbla styrningen. Att politikerna belastas i mindre utsträckning avspeglas inte minst i att de under intervjuerna beskriver sig ha liten insyn i intraprenadernas verksamhet och att det är få frågor kopplade till intraprenadförsöket som hamnar på nämndens bord.

### **Intraprenaderna ur ett målrationellt perspektiv**

En fråga som restes i inledningen var hur intraprenadprojektet utvecklats i relation till de målbilder som fanns. Vi kunde i förstudien konstatera att denna frågeställning kunde brytas ner i två delar. Den ena delen handlar om hur väl intraprenaderna levt upp till de mål och ambitioner de själva uttryckt i samband med intraprenadprojektets start. Det talades i sammanhanget om "nylägen". Den andra delen handlar om i vilken utsträckning de mer övergripande målen med intraprenadprojektet uppnåtts. De övergripande målen uttrycktes som att det skulle ske ett lärande genom försöksprojektet som skulle komma alla skolor till gagn i kommunen. Början tas här i den första delen; hur enheterna utvecklats i relation till beskrivna mål.



### ***Intraprenaderna och måluppfyllelse***

Vi beskrev Fullriggaren Maleviks nyläge som de ville uppnå i tre delområden i kapitel två. Det handlade om delaktighet och inflytande som snarast kunde betraktas som en förutsättning för att kunna uppnå de andra två: utveckling och lärande samt hälsa och välmående.

Centralt i skapandet av delaktighet är det lokala styrgruppsarbete som vi redan efter det första året beskrev var inlett. I ett längre perspektiv gavs också beskrivningar om att inflytande, delaktighet och samarbete mellan yrkesgrupper alltid framhållits som centralt på skolan. I den sista delstudien framstår emellertid inte etablerandet av fungerande former för styrgruppen som helt färdigt. Under perioden beskrivs arbetet som att det dels har pendlat mellan detaljfrågor och mer övergripande frågor, dels att omsättningen av personer i gruppen (det är delvis avsiktligt att medlemmarna ska bytas ut kontinuerligt) gjort att nya behöver introduceras. Detta har gjort att arbetet i styrgruppen inte utvecklats utan att omtag har behövt göras. Delaktighet handlar emellertid inte enbart om personalen utan också om föräldrar och elever. Bilden som ges är att det sker ett aktivt arbete för att skapa delaktighet för båda dessa grupper – elever främst genom upplägg på undervisning och föräldrar genom brukarråd och föräldrafrukostar.

Vad gäller utvecklingen har vi framförallt fångat beskrivningar av att detta fokuserar 1–16 perspektivet. Beskrivningarna som ges indikerar att det sker ett aktivt arbete med att överbrygga olika stadier och att detta är något som tas upp i olika forum. Samtidigt lyfts kritik av tjänstemän på förvaltningen att detta arbete inte gett några tydligare avtryck eller effekter. Gällande hälsorelaterade frågor initierades tidigt under projektet så kallade pulspass, vilket också är tre framhölls som exempel tillsammans med andra. Den samlade bilden är att aktiviteter skett som syftar till att nå delaktighet, men att det är tre i mångt och mycket är samma saker som beskrivs som under det första året. Vi konstaterade i sammanfattningen av måluppfyllelse i kapitel fem att arbetet förefaller ha stannat av något i intensitet, vilket också var en reflektion som gjordes under intervjuer med representanter för Fullriggaren Maleviks skola.

Det är svårt att isolera intraprenadformen som avgörande förutsättning för de initiativ som tagits. Vad som framförallt kan tänkas kopplas till det ökade friutrymme som intraprenadformen ger är fokus på 1–16 perspektivet som i en annan kontext hade riskerat att konkurreras ut. Intraprenaden har axlat ett tydligt ansvar för ekonomin, men de extra resurser som anslagits som medel för utvecklingen förefaller främst ha gått till ett uppbyggande av eget kapital. Några

mer specifika satsningar utöver de nämnda beskrivs inte heller i det empiriska materialet.

Vi beskrev att Åsa Gårdsskolan presenterade nyläget efter två målområden. Det handlade om ett tydligt pedagogiskt ledarskap och effektivare elevpeng. Dessa målområden ska ge mervärden för skolan och förskolorna i form av högre kvalitet, bättre arbetsmiljö, tydligare ledning och styrning samt ett bättre användande av elevpengen.

Vad gäller tydligare pedagogiskt ledarskap indikerar de empiriska beskrivningarna ett mer närvarande ledarskap, vilket lyfts fram bero på att skolledarna är mer på plats. Fokus ligger också på utvecklande av 1–16 perspektivet, vilket bland annat sker genom initiativ som ”brofika” där lärare från olika stadier träffas. Fokus på arbetsmiljön sker bland annat genom enkäter, men också genom konkreta hälsofrämjande insatser. Hälsofrämjande insatser har också skett i relation till eleverna med satsningar på mer fysiskt aktiva raster. Vad gäller effektivare elevpeng pekar de empiriska beskrivningarna fram dels vinsterna i form av att skolledarna kan satsa sina resurser på att vara på plats, dels att olika personalkategorier kan äska medel ur resultatfonden för att satsa på relevanta projekt som är i linje med målbilden.

Åsa Gårdsskolan uppvisar en ekonomi i balans. De gick, precis som Fullriggaren Malevik, in i försöket med ett positivt eget kapital och har under perioden använt en del av dessa medel, vilket avspeglas i ett något minskat eget kapital. Sammantaget ges en bild av en skolenhet med ett antal pågående aktiviteter som ligger i linje med den målbild som målades upp. Dessutom ges en bild av ett strukturerat arbete inte bara gällande initierande av satsningar för att nå målbilden utan också av uppföljningsatsningar.

Gemensamt för både Fullriggaren Malevik och Åsa Gårdsskolan är att skolledarna under studien uppvisar ett starkt engagemang i och är förespråkare för lokalt fokuserad utveckling. Utöver det uppvisar respektive skolenhet vad som kan betecknas som en starkt lokal kultur eller anda. En viss personalomsättning har emellertid skett, vilket givetvis påverkar i vilken utsträckning och med vilken intensitet utvecklingsarbete sker. Framförallt pekas omsättningen på skolledarnivå ut som en förklaring till varför Maleviksskolan uppvisar en lägre intensitet i förändrings- och utvecklingsarbetet.

### ***Måluppfyllelse för de båda intraprenaderna***

Redan vid genomförandet av förstudien konstaterade vi att de mål som angetts är svårvärderade: dels är målen inte enkla att mäta, dels finns det som alltid

inom skolan en problematik med att isolera orsak-verkansamband. Det senare handlar om att det är problematiskt att peka ut att en viss effekt eller aktivitet orsakas eller sker just på grund av intraprenadformen och inget annat. Vad som kan konstateras är att det på båda skolorna sker ett arbete i linje med de ambitioner som ställdes upp vid försökets början. Till det ska läggas att enheterna har axlat sitt decentraliserade ansvarstagande och inte minst är detta tydligt vad gäller deras ekonomi.

Flera av de aktiviteter som identifieras som ett pågående arbete i linje med målbilderna är emellertid svåra att härleda till intraprenaden som driftsform. Att skolledare skickar ut enkäter, anordnar promenader eller skapar strukturer för att lärarlag ska kunna träffas är alla exempel på aktiviteter som vilken skolenhet som helst hade kunnat engagera sig i, oavsett driftsform. Detta gäller både om frågan betraktas ur ett resursperspektiv eller ur ett perspektiv där beslutsmandat beaktas. De extra resurser som intraprenaderna erhåller är så pass begränsade att de rimligen inte kan vara avgörande för utvecklingsarbetet. Inte minst är det tydligt för Fullriggaren Malevik som under åren fortsatt att bygga upp sitt eget kapital, vilket speglas i en brist på exempel på satsningar som gjorts. Vad gäller beslutsmandat har intraprenaderna, men också ordinarie skolenheter ett stort friutrymme att utveckla och göra satsningar som anses relevanta.

Något som däremot framstår som tydligt är de båda skolornas starka fokus på 1–16 perspektivet (integration över årskullar). Beskrivningarna som ges är att detta är ett livaktigt arbete, om än svårvärderat, och att det premieras framför ett utvecklingsarbete där fokus ligger på respektive stadium (integration mellan årskullar). Om mängden arbete som kan läggas på utvecklingsarbete betraktas som begränsat, vilket det också är (March, 1991), är det rimligt att anta att i den ordinarie förvaltningsstrukturen med ett annat fokus (exempel ges på hur träffar sker mellan alla förskolechefer) hade inte samma fokus kunnat läggas på 1-16 perspektivet. På denna punkt förefaller det därmed finnas ett tydligare samband mellan intraprenadform och fokus för arbetet.

Svårigheten att avgöra orsak-verkansamband öppnar emellertid upp för en tolkning som så att säga vänder pilen i omvänd riktigt. På båda intraprenaderna beskrivs en stark lokal anda och att det sedan länge funnits tydliga idéer om ett lokalt fokuserat utvecklingsarbete. Inte minst avspeglas detta i den historia båda enheterna har av att vara så kallade kommunala självstyrande skolor. Snarare än att intraprenadformen förklarar lokala initiativ och utvecklingsambitioner är det kanske rimligt att sluta sig till att det är just denna lokala anda

som förklarar intraprenadformen och att flera av de initiativ som tagits och det starka fokus som finns på 1–16 perspektivet är något som orsakat det (starkt) upplevda behovet av att få bli intraprenader.

En mer samlad bedömning är därmed att samtidigt som det är svårt att fastställa att ”nylägen” uppnåtts går det att peka på att det på båda intraprenaderna sker ett arbete i linje med dessa ambitioner. Det som tydligast går att koppla till driftsfören är fokus på 1–16 perspektivet.

### ***Måluppfyllelse för intraprenadprojektet***

Vi konstaterade i förstudien att ett explicit uttalat mål med försöksprojektet är att det inte enbart handlar om att de enskilda skolorna som blir intraprenaderna ska få förändrade förutsättningar och utvecklas lokalt. Det uttrycktes också att det är viktigt att det sker ett utvecklande av ”arbetssätt som förbättrar resultaten i utbildning och lärande för alla barn och elever i kommunen”. De lärdomar som dras från försöksperioden ska därför spilla över på resten av förvaltningens skolenheter och övrig verksamhet. Liksom gällande de mål som sattes upp för respektive intraprenad är detta ett svårvärderat mål. Vi kommer nedan att diskutera det utifrån tre olika dimensioner. Den första handlar om huruvida vi kunnat iaktta exempel på lärande som skett medan den andra om att granska vilka förutsättningar som finns för att ett lärande ska kunna ske. Den tredje dimensionen handlar inte om ett lärande mellan enheter, utan om ett möjligt lärande som skett på grund av att intraprenadprojektet initierats.

### ***Inga spår av lärande***

Vänder vi oss till den första dimensionen handlar det om att granska om det skett ett lärande. Vad som då avses är framförallt om en ordinarie skolenhet i förvaltningen eller organiseringen av den tagit till sig av erfarenheter och goda exempel som gjorts som en konsekvens av intraprenadförsöket. Här kan vi konstatera att något lärande inte skett. Inga exempel ges på erfarenheter som gjorts som fått en mer direkt bäring på de ordinarie kommunala skolenheterna. Det är också en uppfattning som dels delas av alla respondenter, dels relativt oförändrad ges under hela den studerade perioden.

Det kan i sammanhanget vara relevant att lyfta fram att det inte beror på en brist på potentiella exempel att lära av eller en oförmåga i förvaltningens ordinarie organisation att bedriva utveckling. Vi har beskrivit ett flertal utvecklingsinsatser som intraprenaderna gjort och som skulle kunna ligga till grund för ett lärande. Samtidigt är det intryck som förmedlats i de empiriska studier-

na att förvaltningens ordinarie organisation är starkt fokuserad på att utveckla den egna verksamheten, men gör det utifrån sina egna utgångspunkter. Denna iakttagelse brygger över till nästa tema.

### ***Förutsättningar för lärande saknades***

Här vänds istället blicken mot den andra dimensionen: om huruvida förutsättningarna för ett lärande kunnat observeras. Enligt många teorier om organisatoriskt lärande kan lärande förväntas ske först när det finns en öppenhet att ta till sig förändring och reflektera över den egna praktiken, vilket inte sällan gynnas av att ett problem föreligger eller att något avviker från det förväntade (Nonaka, 1994). Samtidigt är det centralt att det finns arenor och en kontext att skapa utbyte i (Kastberg, 2009, 2013).

Om början tas med inställning och öppenhet för lärande förefaller förutsättningarna inte alls finnas. Om början tas i förvaltningen pågår där som beskrivits ett aktivt utvecklingsarbete i väl upparbetade nätverk med de pedagogiska verksamhetsområdena och enhet Utveckling som centrala nav. Den inställning som förmedlas i det empiriska materialet kan sammanfattas som att de inte ser någon större potential i ett lärande av två intraprenader när deras etablerade nätverk redan omfattar ett mycket större antal skolenheter. En bidragande faktor är också att intraprenaderna har en intern orientering i sitt utvecklingsarbete och aktivt valt bort (det är en av kärndimensionerna i intraprenadskapet som vi beskrivit) förvaltningsgemensamma forum och möten. Till detta kan läggas en viss grad av skepsis som de som representerar den ordinarie förvaltningen och intraprenaderna uppvisat visavi varandra. En inställning som knappast kan förväntas gynna ett lärande.

Det kan också konstateras att även beträffande lärande kan den skapade strukturen med två linjer och en hög grad av decentralisering förväntas försvåra samarbete. Eftersom samarbetet är fokuserat inom förvaltningen på respektive nivå, mellan verksamhetschefer för pedagogiska områden och rektorer och inom respektive intraprenad som lyder under enhet Myndighet, finns det få horisontella forum för ett utbyte av kunskap och erfarenheter. Lite förenklat ska frågorstrukturmässigt passera ledningsgruppen för att sedan föras ner i den parallella linjen.

Sammantaget sker inget lärande som vi konstaterade i föregående avsnitt och när vi granskar de förutsättningar som finns kan de inte beskrivas som gynnsamma för ett lärande. Varken inställning eller arenor finns som kan tänkas stödja ett lärande.

### **Lärande genom en retning**

Bristen på lärande som beskrivits har framförallt gällt frågan om de ordinarie skolenheterna och deras organisering mer direkt har uppvisat ett lärande som ett resultat av försöket med intraprenader. Vi har gjort vissa iakttagelser som indikerar att det visst kan ha skett ett lärande, dock inte av intraprenaderna men på grund av dem. En grund för lärande är som beskrivits att det sker en problematisering av den rådande praktiken, också beskrivet som att det sker en retning av systemet (Luhmann, 1995). Ur detta perspektiv kan intraprenaderna ha bidragit till ett lärande genom att de i sin strävan efter att få bli intraprenader utmanar den rådande praktiken.

Representanter för intraprenaderna beskriver förvaltningsmöten generellt som "onödiga" och det utvecklingsarbete som sker inom förvaltningen som dåligt anpassat till, i varje fall intraprenadernas, lokala behov. Vi fick också, inte minst under den inledande perioden av försöket, beskrivningar av att kritiken sporrade till att utveckla och förbättra det förvaltningsinterna arbetet och visa att det visst var meningsfullt och viktigt. Samtidigt har vi också kunnat notera en viss utveckling mot ökad decentralisering inom den ordinarie förvaltningen. Även om den utvecklingen inte kan beskrivas som orsakad av intraprenaderna är den i linje med den decentraliseringssträvan som intraprenadprojektet ger uttryck för.

Ett annat uttryck för ett mer övergripande lärande är de exempel som givits i det empiriska materialet som rör dimensioner som fungerat mindre bra eller problem som uppstått i relation till intraprenadprojektet. Ett sådant uttryck är när en respondent menar att intraprenaderna med sitt starka lokala och avgränsade fokus verkligen visar vikten av samarbete i utveckling.

Lärande i denna dimension som här beskrivits handlar alltså om att det finns en lärandepotential i den avvikelse som intraprenadprojektet i sig skapar. Vissa lärdomar tycks därmed ha dragits ur projektet, men då alltså på en mer övergripande nivå och snarare som en bieffekt än i linje med de intentioner som uttrycktes kring lärande.

### **Slutsatser efter tre år med intraprenader**

I rapportens inledning konstaterades det att intraprenader är en organisationsform som inte blivit särskilt uppmärksammas inom forskningen. Olika tillämpningar kan förväntas formas utifrån de lokala förutsättningar och ambitioner som finns. I det aktuella fallet kunde vi i analysen slå fast att intraprenad som form inom förvaltningen Förskola och Grundskola handlar om en decentrali-

sering av strategiska frågor, att resursmässiga förutsättningar skapas och att det skapas en decentraliserad ekonomistyrning med enheten i fokus för ansvaret. Över tid har vi kunnat observera hur decentraliseringen av strategiska frågor till viss del minskat, exempelvis genom att intraprenaderna får till sig tydligare kommunala mål om inom vilka områden utvecklingsarbete ska ske. Samtidigt har särställningen vad gäller resurstilldelningen minskat relativt övriga skolor. Därtill kunde vi konstatera att för ordinarie skolenheter har utvecklingen delvis varit den motsatta, fler frågor har decentraliserats och mer resurser kanaliseras direkt till skolor och förskolor.

Sammantaget kan vi emellertid konstatera att intraprenaderna etablerats och verkar som lokala enheter med ett långtgående ansvar och därmed kan projektet sägas leva upp till ambitionen att skapa intraprenader på försök. Vi har också lyft fram att respektive intraprenad arbetar i linje med de målbilder som angivits, även om det är svårt att dels avgöra om mål uppfyllts, eller för den delen hur mycket själva intraprenadformen är orsaken till att detta arbete pågår. Vad vi främst lyft fram som en mer nära kopplad effekt av denna organisering är knutet till decentraliseringen av det strategiska beslutsfattandet. På de båda intraprenaderna pågår ett fokuserat utvecklingsarbete med utgångspunkt i det som beskrivs som ett 1–16 perspektiv. Ett sådant fokus hade i den ordinarie förvaltningen fått konkurrens av alternativa perspektiv på viktiga utvecklingsområden.

Riktas fokus mot de båda intraprenaderna har projektet därmed fortlöpt i linje med de förutsättningar som angavs och också i linje med de mål som ställts upp i form av ”nylägen”. Sämre ställt har det dock varit med ambitionen att skapa ett lärande inom förvaltningen med utgångspunkt i de erfarenheter som görs inom och med intraprenader.

Vi betonade i rapportens inledning att det i en studie är viktigt att inte bara fokusera på de enskilda enheterna utan även den kontext de verkar i. En specifik dimension i det aktuella fallet är att förvaltningen inte enbart organiserar sina skolenheter som intraprenader, utan tvärt om, intraprenaderna är en avvikelse i förhållande till hur de övriga enheterna organiserar sig. Vi definierade i inledningen intraprenaden som en hybrid så till vida att det handlar om en organisationslösning som inkorporerar element både från idén om den fristående enheten och från idén om en i en organisation inlemmad enhet. Som alltid vid hybrislösningar går det att konstatera att en komplexitet uppstår. I det aktuella fallet inte minst kopplat till det vi karakteriserat som koncern-enhetsproblematiken. Det vi kunnat observera i den gjorda studien är emellertid att denna

hybridlösning ackompanjeras av en hybridisering av förvaltningens styrning: förvaltningen hade redan från början etablerat separata parallella styrningslinjer för skolenheterna. En linjestyrning för de ordinarie skolenheterna och en linjestyrning för intraprenaderna. Här uppstår en komplexitet i form av att beslut och lösningar tas på olika nivåer och inom olika linjer. Denna komplexitet uppstår alltså som en effekt av den lokala lösningen där några skolenheter är intraprenader medan andra inte är det och att de organiseras separat inom förvaltningen.

En slutsats som kan dras är att försöket både kan beskrivas som lyckat, men också som behäftat med problem. Å ena sidan kan vi konstatera att det etablerats en organisering och styrning av intraprenaderna som möjliggör att de kan fungera som just sådana. Å andra sidan kan vi konstatera att sättet det skett på inte är utan problem och att dessa problem är kopplade till den hybridsituation som skapas. En ökad kostnad för styrning har lyfts fram och också en ökad sårbarhet, inte minst på grund av de risker vi uppmärksammat kopplat till upprätthållande av kompetens kring aktuella frågor på den övergripande styρνivån av intraprenaderna. Vi observerar också den spänning som skapas mellan koncern och enhet och konstaterar att det problem- och konfliktyngda första året ersattes av en större tydlighet efter hand. Men denna tydlighet skedde som en effekt av den tydligare organiseringen och styrningen av intraprenaderna, som i sig blottgör de mer underliggande problem som beskrivits.



# Metodappendix

Studien bygger på dokument, tillgänglig statistik och dylika källor. Intervjuer utgör den huvudsakliga källan. I *den inledande studien* (förstudie 2017) identifierades nyckelpersoner. Ambitionen med urvalet var att få en nyanserad bild där olika perspektiv representeras. Det innebär att representanter för intraprenaderna omfattas. Utöver det omfattar urvalet också representanter för olika funktioner inom förvaltningen samt politiker i nämndens presidium. Därutöver har rektorer för en ordinarie skola intervjuats som referensperson. Sammanlagt har 18 intervjuer genomförts i förstudien med ett urval som följer: fem rektorer för de skolor som ansökt om att bli intraprenader, två lärare, tre övrig personal på en av skolorna, sju representanter från förvaltningen, två rektorer på andra skolor och två politiker från nämndens presidium. Några av intervjuerna har genomförts i en fokusgrupp.

I *den första delstudien* har 22 intervjuer genomförts. Vid intraprenaderna har samtliga skolledare (fem) intervjuats och därtill sex pedagoger, tre på varje intraprenad. Intervjuerna med pedagogerna har skett över telefon. Från de övriga kommunala skolorna har tre skolledare intervjuats. Därtill har sex tjänstemän vid den centrala förvaltningsnivån intervjuats, varav en över telefon. Slutligen har även två politiker från nämnden intervjuats. De intervjuer som har skett över telefon har sammanställts genom minnesanteckningar, resterande har ordagrant skrivits ut.

Urvalet av rektorerna för intraprenaderna har motiverats av att det är av betydelse att fånga skolornas egna perspektiv och upplevelser av driftsformen, men också av andra närliggande skolor varför vi intervjuat rektorer från fyra kommunala skolor. I förstudien valde vi två skolor som låg inom de pedagogiska områdena (norr och söder) som intraprenaderna trädde ur. Det framkom under intervjuerna att detta urval inte var tillräckligt eftersom dessa skolor inte hade något tidigare samarbete med intraprenaderna. Det sades, i intervjuer, att de främsta samarbetsparterna hade en när geografisk anknytning. Det berodde på att övergången mellan olika stadium (låg-, mellan-, och högstadium) i stor utsträckning påverkade närliggande skolor eftersom man ofta valde att fortsatt

i en närliggande skola i kommunen. Därför har vi i delstudie ett valt två andra skolor som ligger i samma närområde som intraprenaderna.

Eftersom försöket med att bedriva två av kommunens skolor som intraprenader är ett politiskt beslut föll det sig naturligt att intervjua två av nämndens politiker. Det kan vara särskilt viktigt att få fram deras perspektiv och synpunkter eftersom det uttryckligen är framskrivet i dokument att intraprenaderna ska innebära ett mervärde för kommunen som sin helhet, och eftersom nämnden fortfarande är ytterst ansvariga för huvudmannaskapet är deras dimension viktig att fånga genom intervjuer.

Samma argument ligger till grund för att intervjua respondenter från förvaltningen centralt i kommunen. Intraprenader handlar inte enbart om politiska beslut och decentralisering för den enskilda skolan utan också om en annan gränsdragning i relation till förvaltningen. Därför har personer som på olika sätt bedriver skolutveckling och har eller har haft en anknytning till intraprenaderna ingått i urvalet. Ett av argumenten som lyftes fram i intervjuerna från förstudien handlade om att intraprenaderna eftersträvade mer mandat och möjlighet till att påverka skolans egen utveckling och riktning. Det är mot bakgrund av detta som sex lärare (tre från respektive skola) ingår i urvalet. Det blir således intressant och relevant att se om lärarna upplevt någon skillnad i att arbeta som lärare på en intraprenad.

I *den andra delstudien* har 14 intervjuer genomförts. Den här delstudien har haft ett fokus som handlar om att synliggöra relationerna och gränssnittet mellan förvaltningen och intraprenaderna. Därför har vi i den här delstudien valt att inte inkludera andra kommunala skolenheter eller pedagoger ute vid skolorna. Vid intraprenaderna har fyra skolledare samt ytterligare en enhetschef intervjuats. Vid förvaltningen har åtta tjänstemän intervjuats, därutöver har vi också intervjuat en politiker från nämnden. Ambitionen har varit att urvalet ska ge en nyanserad bild av hur arbetet med intraprenaderna har utvecklats under året, både på skolenheterna och i relation till förvaltningen. De frågor som har ställts i den här delstudien har varit öppna till sin karaktär. Till stor del har det handlar om frågor som är sprungna av det vi kunde uppmärksamma i den första delstudien. Exempelvis har det handlat om hur man hanterat frågan om synergier, hur förvaltningen axlat och utvecklat sin syn på hanteringen av huvudmannaskapet samt hur det lärande som sker på intraprenaderna tas tillvara på i hela organisationen, eftersom detta varit ett uttalat mål och ambition.

I *den tredje delstudien* har det empiriska materialet bestått av både intervjuer, dokument och befintlig statistik på området. Den här delstudien har likt den

förra syftat till att belysa hur relationen mellan förvaltningen och intraprenaderna har utvecklats över tid. Eftersom den här delstudien utgör den avslutande studien i projektet har ambitionen varit att inkludera flera nivåer och därtill ett bredare fokus än föregående delstudie. De aktörsgrupper som intervjuats är politiker, tjänstemän vid förvaltningen, representanter från intraprenaderna samt representanter från andra skolenheter i kommunen. Sammanlagt har 30 intervjuer genomförts i förstudien med ett urval som följer: fem skolledare, sex lärare och två föräldrarepresentanter från intraprenaderna, tio representanter från förvaltningen, fyra skolledare och två föräldrarepresentanter från två kommunala skolor samt en politiker från nämndens presidium. Samtliga intervjuer har skett över telefon. I huvudsak har frågorna handlat om relationen mellan de olika aktörsgrupperna. Ett av huvudsyftena med försöket med intraprenader har varit att projektet ska medföra ett lärande för andra skolenheter och kommunen som helhet. Mot denna bakgrund har det varit viktigt att ta del av befintlig statistik på området. Dels har vi analyserat betygsutveckling, sjukfrånvaro och ekonomi med hjälp av material som vi fått av ansvariga vid förvaltningen. Vi har också fått ta del av intraprenadernas egna sammanställningar och de reflektioner som de har gjort under försöksperiodens gång. Sammantaget innebär det att vi har goda förutsättningar att belysa hur utvecklingen över tid sett ut, det är dock viktigt att påpeka att det inte går att isolera försöket med den nya driftsformen i relation till andra avgränsade dimensioner. Inte sällan kan det finnas flera olika förklaringar till varför statistik och siffror varierar eller förändras över en längre tidsperiod.



# Referenser

Brorström, B., Solli, R., Malmer, S., Haglund, A., & Falkman, P. (2005). *Förvaltningsekonomi: en bok med fokus på organisation, styrning och redovisning i kommuner och landsting* (2., rev. och omarb. uppl. ed.). Lund: Studentlitteratur.

Carlsson, J. (2019). När idéer får liv - Om intraprenader i tre kommuner. Avhandling. Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.

Czarniawska, B., & Jorges, B. (1996). Travels of Idea's. In B. Czarniawska & G. Sevón (red), *Translating organizational change*. Walter de Gruyter, Berlin.

Donatella, P., & Kastberg, G. (2009). *KSS i Kungsbacka kommun. Kejsarens nya kläder eller den heliga graalen*. Kommunforskning i Västsverige, Göteborg.

Glouberman, S., & Mintzberg, H. (2001). Managing the Care of Health and the Cure of Disease-Part I: Differentiation. *Health Care Management Review*, 26(1), 56-69.

Hansson, L., & Lind, J.I. (1999). *Marknadsorientering i kommuner och landsting: erfarenheter och lärdomar från pionjärernas kamp*: Norenus och Santerus, Stockholm.

Hood, C. (1991). A Public Management for all Seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19.

Jacobsson, B. (1994). *Organisationsexperiment i kommuner och landsting*. Nerenius & Santérus, Stockholm.

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

Kastberg, G. (2013). Separation and reconnection. *Journal of strategy and management*, 6(3).

Kastberg, G. (2014). Framing shared services: Accounting, control and overflows. *Critical Perspectives on Accounting*, 25(8), 743-763.

- Kastberg, G. (2015). Ändamålsenlig organisering. Stadsdelsförvaltning, målkomplexitet och förändrad omvärld. Förvaltningshögskolans rapportserie, rapport nr 135, Göteborg.
- Kastberg, G., & Lagström, C. (2019). Processes of hybridization and de-hybridization: organizing and the task at hand. *Accounting, auditing and accountability journal*, 32(3), 710-725.
- Kastberg, G., Meltzer, I., & Salomonsson, J. (2018). *Studie av förvaltningsorganisation Förskola & Grundskola*. Kommunforskning i Västsverige, Göteborg.
- Kouzes, J. M., & Mico, P. R. (1979). Domain Theory: An introduction to organizational behavior in Human Service Organizations. *Journal of Applied Behavioral Science*, 15(4), 449-469.
- Kurunmäki, L. (2008). Management Accounting, Economic Reasoning and the New Public Management Reforms. In A. G. H. Christopher S. Chapman & D. S. Michael (red), *Handbooks of Management Accounting Research* 3(4), 1371-1383
- Luhmann, N. (1995). *Social systems*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.
- March, J. G. (1991). Exploration and Exploitation in Organizational Learning. *Organization Science*, 2(1), 71-87.
- Mintzberg, H. (1983). *Structure in fives: designing effective organizations*. Prentice-Hall, Englewood Cliffs
- Ohlsson, Ö., & Rombach, B. (1998). *Res pyramiderna: om frihetskapande hierarkier och tillplattningens slaveri*. Svenska förlaget, Stockholm.



**Kommunforskning i Västsverige, KFi**, är en organisation som bedriver forskning inom området ekonomi och organisation i kommuner och regioner.

**Verksamheten** utgår ifrån ett samarbetsavtal mellan kommuner och regioner samt universitet och högskolor i Västsverige. Syftet med samarbetsavtalet är att initiera forskning inom det nämnda området och därmed bidra till att skapa en stark forskningsmiljö



**KommunForskning  
i Västsverige**

c/o Göteborgs universitet  
Box 665  
405 30 Göteborg

Tel 031-786 59 00  
E-post [kfi@kfi.se](mailto:kfi@kfi.se)  
[www.kfi.se](http://www.kfi.se)