

Vem styr egentligen?

– En studie om styrning
i den svenska skolan

Isabell Meltzer

Vem styr egentligen?

– En studie om styrning
i den svenska skolan

Isabell Meltzer

KFi-rapport nr 139

ISBN 978-91-87454-50-9
© KFi tillsammans med författaren 2017
KFi – Kommunforskning i Västsverige
c/o Göteborgs universitet
Box 665
405 30 Göteborg
Tel 031-786 59 00
E-post kfi@kfi.se
www.kfi.se

Förord

Inom svensk och offentlig sektor har vi under de senaste decennierna sett en trend som handlat om både decentralisering och centralisering. Ansvar och befogenheter har flyttats nedåt medan uppföljning och granskning blivit en allt mer omfattande styrningspraktik. Skolan är inget undantag från detta. Centralisering har skett inte minst genom den omfattande reform som kommunaliseringen av skolan innebar och som utspelade sig på början av 1990-talet. Sedan dess har reformerna duggat tätt. Betygssystemet har ändrats flera gånger och även läroplanen har reformerats. Brukarinflytandet har också stärkts, inte minst genom den långtgående valfrihet som införts. Under senare år sker också en allt mer intensiv uppföljning av skolan, inte minst genom Skolinspektionens verksamhet. Parallellt med detta har resultaten för svensk skola dalat kraftigt i internationella jämförelser.

Mot denna bakgrund är det givetvis intressant att angripa frågan om hur svensk skola egentligen styrs. Det är många nivåer och styrinitiativ satta i spel samtidigt och dessutom flera aktörer inblandade: stat, kommun, skolnivå samt föräldrar och elever som ställer högre krav och är mer aktiva än tidigare generationer. I ett större forskningsprojekt som bedrivs på förvaltningshögskolan står denna styrsituation i fokus och en större empirisk studie har genomförts med just fokus på vad detta inneburit för skolan och lärarprofessionen. Den uppsats som här presenteras har sitt ursprung i denna empiriska studie men bygger också på nyinsamlat material med ambitionen att fånga styrningskedjan från stat ner till lärarnivå. Isabell Meltzer som författat uppsatsen belyser den komplexitet som finns och visar vilken roll olika aktörer spelar i styrningen. Vad som framgår är att framförallt staten, inte minst genom läroplanen, är en framträdande aktör. En annan är rektor som under senare tid fått en allt mer central position i styrningen. Kommunen och utbildningsförvaltningarna har ett mer begränsat inflytande enligt studien. Lärarna, som ofta beskrivs som en profession som minst både legitimitet och auktoritet, har emellertid också ett stort inflytande eftersom de alla reformer till trots ”äger” klassrumspraktiken. Rapporten visar med all tydlighet styrningskomplexiteten och resultatet

möjliggör också en utgångspunkt för en kritisk diskussion kring skolans framtida organisering och styrning.

Isabell Meltzers uppsats är den andra uppsatsen i KFi:s satsning på att stödja uppsatsskribenter i ett så kallat uppsatsspår. Ambitionen med denna satsning är att överbrygga den klyfta som ibland kan iaktas mellan grundutbildning, forskning och praktik.

Gustaf Kastberg, professor

Föreståndare Kommunforskning i Västsverige

Sammanfattning

Den här studien ger en nyanserad bild av hur den svenska skolans organisering och styrning tenderar att se ut i praktiken. Genom ett utarbetat analysverktyg som ringar in tre styrformer: Byråkrati, Management och Kollegialitet kan olika aktörers styrningsstrategier identifieras. Studien bidrar till att belysa den komplexitet som finns då ett flertal aktörer på olika nivåer i flernivåsystemet är med och utformar, påverkar och styr ett av de mest omfattande politikområdena i samhället. Resultatet visar på att det inte finns en enhetlig syn för de olika aktörernas rollfördelningar och ansvarsområden. Huvudmannen i form av kommun, stadsdelsnämnd och i förlängningen även förvaltning verkar inte få speciellt stort inflytande för styrningens utformning. Då stora beslut ligger på den enskilda skolan tycks istället aktörer som staten, rektorn och enskilda lärare vara mer framgångsrika vad gäller deras styrningsstrategier i syfte att forma styrningen av skolan. Vad avser styrformerna dominerar byråkrati och management eftersom de flesta av styrningsstrategierna går att identifiera med grund i dessa. Kollegialitet får därmed en undanskymd roll för styrningens utformning. En av anledningarna tycks vara att det finns brister i hur lärarprofessionen organiserar sig. Något som talar för att det finns förutsättningar för att utveckla en fungerande kollegial styrform är att lärarprofessionen upprätthåller en stark autonomi på individnivå.

Nyckelord: styrning, byråkrati, management, kollegialitet, new public management, offentlig sektor

Innehåll

Förord	3
Sammanfattning	5
1. Introduktion	9
1.1 Problemformulering	11
1.2 Syfte	12
1.3 Frågeställningar	12
2. Utgångspunkter för analys	13
2.1 Om styrning	13
2.2 Styrning i en offentlig kontext	14
2.3 Styrformer & Aktiviteter	14
2.3.1 Byråkrati & Regelstyrning	15
2.3.2 Management & Resultatstyrning	16
2.3.3 Kollegialitet & Klanstyrning	17
2.4 Analysverktyg	18
3. Metod	21
3.1 Fältstudier: Skuggning, observationer & intervjuer	22
3.2 Om tillförlitlighet & trovärdighet	24
4. Studiens genomförande	26
4.1 Intervjuguider & Etiska överväganden	27
4.2 Om analysarbetet	29
5. Styrning av skolan i praktiken	30
5.1 Statlig styrning över tid	31
5.2 Verksamhetens organiseringsprincip	34

5.2.1 Hierarkisk organisationsstruktur	34
5.2.2 Huvudmannens dilemma	37
5.3 Ledning, beslut, makt & ansvar	38
5.3.1 Avsaknad av kollegiala arenor	39
5.3.2 Det opedagogiska ledarskapet	40
5.4 Kvalitetssäkring & Uppföljning	41
5.4.1 Extern uppföljning	41
5.4.2 Intern uppföljning	43
5.5 Hantering av kritik & konflikter	46
5.6 Sammanfattande analys	47
6. Slutsats & Diskussion	48
7. Vidare forskning	53
Referenser	54
A Appendix	58
A.1 Intervjuguide lärare	58
A.2 Intervjuguide rektor	60
A.3 Intervjuguide förvaltning	62
A.4 Intervjuguide politiker	64

1. Introduktion

De senaste 30 åren har staten infört en rad reformer som har inneburit förändringar för skolans verksamhet och organisering. I huvudsak har reformerna gått ut på att anpassa skolan efter mer marknadslika former som konkurrens genom valfrihet och privatisering genom friskolor, vilket inte var något unikt för skolan utan var en genomgående trend för offentlig verksamhet. I forskarvärlden går detta paradigm under paraplybegreppet New Public Management, vilket i grunden förändrade skolans karaktärsdrag (Hood 1991, Almqvist 2006). Marknadslika modeller är utifrån ett styrningsperspektiv inte helt oproblematiskt. När brukaren får ett betydande inflytande för produktionen av servicen tenderar detta att leda till ett styrbarhetsproblem för den politiska nivån, som enligt lagstiftningen är de som utkrävs på ansvar (Osborne och Gaebler 1992, Politt och Bouckaert 2004, Peters 2001, SFS 2010:800). Ansvarutkrävande är särskilt väsentligt när verksamheten är omfattande och skattefinansierad. År 2015 utgjorde kommunernas kostnader för förskola, grundskola och gymnasieskola drygt 242 miljarder kronor (SCB 2015:a) där nästan 70 procent av skolans totala intäkter utgjordes av kommunalskatten (SKL u.å.). Av kommunernas totala bruttokostnader år 2015 utgjorde kostnader för utbildning 41 procent vilket gör skolan till en av kommunernas huvuduppgifter (SCB 2015:b).

Traditionellt sett beskrivs skolan som en löst kopplad organisation (Weick 1976). Det innebär att förändringar genom reformer och policys kan isoleras och implementeras utan att för den delen förändra verksamhetens sätt att arbeta eller riskera att verksamheten upplöses helt. Det som är mest utmärkande för skolan som organisation är att den består av en professionell yrkeskår samtidigt som den verkar inom en politiskt styrd miljö som spänner över flera nivåer i flernivåsystemet (Lundgren 2002). Sammantaget innebär det att aktörer på olika nivåer är med i utformandet av den (SFS 2010:800). Skolans organisation kan mot bakgrund av detta beskrivas som omfattande, komplex och svårstyrd. Ett sätt att förstå den komplexitet som återfinns i skolan är att betrakta verksamheten utifrån domäner (Kouzes och Mico 1979). Offentliga verksamheter består enligt den här teorin av tre domäner:

den politiska, den administrativa och den professionella. De olika domänerna bygger på olika logiker och utgångspunkter vilket medför att de antas hamna i konflikt med varandra. Den professionella domänen kännetecknas av att de innehar vetenskapsbaserad kunskap för att kunna bedöma enskilt komplexa situationer, vilket medför att yrkeskompetensen är svårbedömd för någon som inte tillhör professionen. Ett kännetecken för en profession är således att den är autonom i relation till överordnade chefer tillhörande en annan domän, marknadskrafter eller andra hierarkiska styrningsinitiativ (Noordegraf 2007). För utbildningsväsendet utgörs den professionella domänen av lärarkåren.

En annan aspekt som är utmärkande för en profession är att handlingsutrymmet tenderar att vara omfattande (Goodin 1986). Grimen och Molander (2008) menar att handlingsutrymmet är högst relevant inom professionellt yrkesutövande eftersom det utgör en viktig roll när generella regler för verksamheten inte går att tillämpa. Den anses även fylla en viktig funktion när komplexa och specifika fall ska lösas med hjälp av generell kunskap. Förutom att handlingsutrymmet är komplext och anses vara en väsentlighet utgör det även en del av de professionellas identitet (Campbell 1999). Graden av handlingsutrymme kan variera beroende på hur strikta och avgränsade ramar som organisationen sätter upp kring professionens beslutsfattande (Evans och Harris 2004). I takt med att styrningen av skolan har förändrats genom marknadsinspirerade reformer har en ny form av profession vuxit fram, *managementprofessionella* (Power 1997, Evetts 2009), vilka härstammar från den administrativa domänen. Eftersom deras yrkesetik vilar på kunskap inom offentlig styrning och ekonomi riktas deras huvudsakliga fokus mot styrning, granskning och kontroll snarare än serviceproduktion till medborgaren (ibid). Sammantaget har detta ändrat formerna för hur arbetet organiseras och även vilka som får förtroende att fatta beslut. Ett rimligt antagande är därför att den traditionella professionens autonomi har minskat. Dock visar studier på att nya styrningslogiker inte behöver innebära ett förändrat handlingsutrymme om de används på ett för organisationen lämpligt sätt (Liljegren och Parding 2010).

I samband med att skolverksamheten allt mer har kännetecknats av värden som konkurrens och effektivitet går det att tala i termer av en avprofessionalisering av den traditionella professionen (Evans 2011, Noordegraf 2007). Den förändrade organisationslogiken har också inneburit att den traditionella professionen kommit att styras mer byråkratiskt genom en tydligare

hierarki (Sahlin och Eriksson-Zetterquist 2016). Det förändrade fokuset på administration har medfört att offentliga organisationer framställer information om sin verksamhet och därmed gör sig granskningsbara (Power 1997, Ek 2012). Detta trots att studier har påvisat att uppföljning och utvärdering av en verksamhet utförd av en profession är särskilt problematiskt eftersom det finns en risk att enbart det enkla och mätbara följs upp, vilket leder till en förvrängd bild av verksamheten (Ek 2012). Förändringen verkar ha varit en följd av att det finns ett utomstående tryck från politiker och samhället i stort att utkräva ansvar från den professionella domänen och i syfte att skapa styrbara organisationer (Johansson och Lindgren 2013).

1.1 Problemformulering

Mot bakgrund av detta växer det fram en bild som betonar en starkare hierarkisk styrning och därmed en mer ihopkopplad organisation genom skolans administrativa och organisationsmässiga vilja att fokusera på marknadsinspirerade värden genom uppföljning och kontroll. Detta kan kontrasteras mot den traditionella bild av skolan som föreskriver organisationen som löst kopplad (Weick 1976). I enlighet med Noordegraf (2007) saknas omfattande studier kring vad som händer vid försök att förändra och styra en professionsbaserad verksamhet i samband med att olika styrningslogiker möts. Samtidigt utgör senare reformer ett försök till att stärka lärarprofessionen i termer av bland annat evidensbaserad undervisning, införandet av lärarlegitimation, arbetslagsindelning, återinförande av förstelärare och ett pedagogiskt ledarskap genom rektor för att nämna några (Utbildningsdepartementet u.å.). Det talas i sammanhanget om kollegialitet som styrform (Sahlin och Eriksson-Zetterquist 2016). Den kontrasterade bild av att se skolan som en professionell organisation baserat på kollegialitet eller som en organisation styrd av en managementlogik eller byråkrati öppnar upp för en fortsatt forskning kring skolans utveckling och styrning. Förefaller den svenska skolan styras enligt mer linjeformade intentioner och hur uttrycks det i relation till de nyligen införda kollegiala reformerna? Kan utbildningsväsendet fortfarande förklaras och förstås som en löst kopplad organisation? Genom att se utbildningsväsendet utifrån olika styrformer och logiker kan forskningen också bidra till en mer utvecklad kunskap om hur styrlogikerna tar sig i uttryck i samspelet mellan aktörer och nivåer i flernivåsystemet (ibid).

1.2 Syfte

I den studie som här genomförs är syftet att fylla den lucka kring vad som händer i mötet mellan olika styrformer i det svenska utbildningsväsendet. Genom att rama in hur aktörer på olika nivåer utövar styrning avser studien att rikta uppmärksamheten mot hur olika styrformer kommer till uttryck, hur de interagerar och vilket inflytande de har för styrningens utformning.

1.3 Frågeställningar

- Vilka aktörer utövar styrning och på vilka nivåer återfinns de?
- Vilka styrningsstrategier går att identifiera för de olika aktörerna?
- Hur inflytelserik är de olika aktörernas strategier för styrningens utformning?

2. Utgångspunkter för analys

I nedanstående avsnitt introduceras studiens utgångspunkter för att kunna besvara rapportens syfte och frågeställningar. Grundläggande antaganden för styrning presenteras i relation till unika förutsättningar för offentliga och professionsbaserade verksamheter. I syfte att få en överblick kring vad vi vet om styrning som kan ställas i relation till utbildningsväsendet redogörs för studien relevanta styrformer och aktiviteter. Avslutningsvis presenteras hur de olika styrformerna kan användas som analysverktyg för studien.

2.1 Om styrning

Utifrån studiens utgångspunkt i att betrakta skolans styrning och dess aktiviteter är det lämpligt att redogöra för styrningens logik och grunder. Beroende på vilket perspektiv som antas kan behovet av styrning vara ett svar på olika adresserade problem. Därför går det att förstå styrning i ljuset av brister. En brist handlar om att det saknas målkongruens mellan individer eller enheter inom organisationen, en annan om att det är brist på koordinering eller samordning av aktiviteter (Tomkins 2001). En av de mest traditionella synerna av styrning kan beskrivas genom agentprincipalteorin (Jensen och Meckling 1976). I huvudsak adresserar teorin att en organisation i grunden ägs av en principal men har agenter som utför verksamheten inom organisationen. Exempelvis är kommunen principal för skolverksamheten genom det lagreglerade huvudmannaskapet (om skolan inte drivs i privat eller annan regi) (SFS 2010:800). Själva kärnan i teorin handlar om att principalen och de verksamma agenterna för organisationen har olika intressen. Behovet av styrning adresseras genom att försöka nå målkongruens eller på andra sätt motverka att verksamheten inte bedrivs enligt principalens intentioner, dock inte helt oproblematiskt. Eftersom agenterna befinner sig i den operativa verksamheten och i stor utsträckning besitter en annan typ av kunskap än principalen talas det i sammanhanget om ett informationsövertag för agenten (Jensen och Meckling 1976). För professionsbaserade verksamheter kan informationsövertaget vara särskilt utmärkande eftersom en profession har unik och vetenskapsbaserad kunskap om verksamheten i fråga (Kastberg och Lagström 2016, Noordegraf 2007).

2.2 Styrning i en offentlig kontext

Eftersom utbildningsväsendet har en rad verksamma aktörer på olika nivåer kan vi förvänta oss att det förekommer en mängd olika agentprincipalrelationer utifrån skolan som organisation (SFS 2010:800). Förutom att det för offentlig sektor, till skillnad från privat, förekommer olika domäner går det att identifiera en mångfald av principaler för verksamheten. Skolverksamhetens huvudman är en kommun eller ett privat företag men aktörer som eleven, staten, skattebetalarna samt lärarförbundet kan också betraktas som principaler för verksamheten. Emellertid medför detta en högre grad av komplicerade ansvarsförbindelser mellan verksamhetens olika aktörer i jämförelse med privata företags aktieägare (Kastberg och Lagström 2016). En annan särskild förutsättning som skiljer offentliga organisationer från privata är att det för verksamheten förekommer ett så kallat mål-medel-dilemma. Medan det i privata organisationer är vinsten som är målet är det för offentliga verksamheter medlet för att uppnå andra mål som exempelvis rättvisa, robusthet och effektivitet, som dessutom kan stå i konflikt med varandra (Hood 1991).

Ett exempel på en konflikt som kan uppstå i skolans värld avser målet med verksamheten som enligt skollagen handlar om att *”utbildningen inom skolväsendet syftar till att barn och elever ska inhämta och utveckla kunskaper och värden. Den ska främja alla barns och elevers utveckling och lärande samt en livslång lust att lära”* (SFS 2010:800). Urdraget från skollagen kan ställas inför ett flertal utmaningar. För det första kan det finnas svårigheter i att definiera centrala begrepp som kunskap och värden, för det andra kan det vara problematiskt att säkerställa att eleverna erhåller en livslång lust till att lära sig saker. Eftersom det illustrerade målet för verksamheten inte är tidsbegränsat eller enkelt att följa upp och mäta kan det även stå i kontrast till budgetarbetets årscykel, vilket skulle skapa ett tydligt exempel på hur skolverksamhetens olika domäner kan komma i konflikt med varandra. Sammantaget skapar ovan nämnda utgångspunkter unika förutsättningar för styrning och organisering utav offentliga verksamheter, däribland skolan.

2.3 Styrformer & Aktiviteter

Efter att inledningsvis redogjort för styrning i allmänhet och unika förutsättningar för offentlig sektor är det lämpligt att beskriva styrningen utav en enskild organisation eller verksamhet. Detta kan illustreras dels genom olika *styrformer* men också genom att identifiera olika *styrningsaktiviteter*.

Hur en verksamhet eller en organisation styrs är synonymt med begreppet *styrform* (Sahlin och Eriksson-Zetterquist 2016). För professionella organisationer, som verkar inom den offentliga sektorn, förekommer en mängd styrningslogiker samtidigt (Sahlin och Eriksson-Zetterquist 2016, Kastberg 2016). I huvudsak går det att tala om tre idealtypiska styrformer: *Byråkrati*, *Management* och *Kollegialitet* (Sahlin och Eriksson-Zetterquist 2016).

En annan del av styrningen handlar om att identifiera olika *styrningsaktiviteter* vilket går att förstå genom William Ouchis ramverk för styrning (Ouchi 1977). För att kunna välja vilken typ av styrning som lämpar sig för den givna situationen och kontexten menar Ouchi (1977) att två huvudsakliga dimensioner bör betraktas, 1) i vilken utsträckning det finns kunskap om verksamhetens processer samt 2) i vilken utsträckning det finns möjlighet att mäta verksamhetens resultat på ett fördelaktigt sätt (ibid). Som påvisat är skolan en omfattande och stor organisation där fokus för styrning främst brukar rikta sig mot tre olika sorters styrning: *Resultat-*, *Regel-* och *Klanstyrning*, vilka alla härstammar från Ouchis modell (Mintzberg 1983). Till skillnad från styrformernas övergripande idealbild anger Ouchis modell för styrning vilka förutsättningar som krävs för att den valda styrningen ska fungera optimalt. Eftersom *styrningsaktiviteterna* till stor del påminner om de inledningsvis introducerade *styrformerna*, presenteras de mer ingående i relation till varandra i nedanstående avsnitt.

2.3.1 Byråkrati & Regelstyrning

Det som i litteraturen brukar benämnas som den traditionella organiseringen och styrningen av verksamheter baserar sig på byråkratiska ideal (Weber 1983). Sättet att organisera verksamheten på har sin grund i en tydlig rollfördelning, regelföljande samt ett starkt fokus på disciplin och kontroll. En tydlig hierarki, med transparenta beslutsbefogenheter och former för ansvarsfördelning är även kännetecknen för den här styrformen. Eventuella meningsskiljaktigheter inom organisationen hanteras därmed ”inom linjen” där det i slutändan är den överordnade chefen i hierarkin som har sista ordet vid beslut. Emellertid innebär detta att avvikelser från regler anses som oönskade eller ibland inte tillåtna. Då styrformen har sin grund i förutsägbarhet genom regelföljande föreligger ett personoberoende vid tillsättning av tjänster inom hierarkin. Ledarskapet är individualiserat och baseras i stor utsträckning på meritokrati. Ledarens ansvar är för den här styrformen tydligt avgränsat i regler och från huvudmannens direktiv vilket innebär att han-

dlingsutrymmet är tämligen litet. Det stora fokuset på regelföljande innebär att kvalitetssäkring och kontroll i huvudsak sker på förhand genom de detaljerade reglerna. Revisionens roll är för den här styrformen undan-skymd och ses som neutral, teknisk och för organisationen praktisk (Sahlin och Eriksson-Zetterquist 2016).

För den byråkratiska styrformen finns många likheter till det som Ouchi (1979) benämner regelstyrning. I huvudsak handlar regelstyrning om att styra verksamhetens aktiviteter och processer genom att via detaljerade beskrivningar föreskriva hur handlingar ska gå till väga. Dokument i form av policys, handlingsplaner och andra styrdokument faller under den här kategorin av styrning. För att regelstyrning skall fungera optimalt ska det finnas en god kännedom för verksamhetens processer men det kan finnas svårigheter i att kartlägga mätbara effekter av verksamheten genom att följa upp resultat. Regelstyrning kan jämföras med de byråkratiska ideal som återfinns inom den traditionella förvaltningens logik, *progressive public administration* där värden som rättssäkerhet och likabehandling har stor betydelse (Hood 1991).

I samband med byråkratins uppmärksammade ineffektivitet infördes, som inledningsvis påvisats, andra ideal och värden för den offentliga sektorn. Styrningen och organiseringen skulle därmed komma att baseras på marknadsmässiga värden som skulle leda till en mer kostnadseffektiv verksamhet. Syftet var även att man ville distansera förvaltningen från att fastna i rigida former för regelföljande med ett stort mått av inspektion och tillsyn för verksamheten (Hood 1991, Almquist 2006). Styrningen av den offentliga sektorn kom därför att kännetecknas av managementliknande ideal för styrningen.

2.3.2 Management & Resultatstyrning

Vid managementstyrning går det att urskönja tre tydliga drag. För det första baseras verksamheten på en strategi och ett mål i syfte att urskilja organisationen från andra verksamheter inom samma område. Utifrån det här perspektivet förutsätter managementstyrning att organisationerna verkar inom en fri marknad. För det andra går det att tala i termer av en starkt toppstyrd och hierarkisk verksamhet men till skillnad från de byråkratiska idealen har ledningen inom managementstyrning en högre grad av handlingsutrymme men ställs också inför ett mer omfattande ansvarsutkrävande i efterhand. Ledningens huvudsakliga uppgift är att genomföra den på förhand uppsatta

strategin för att sedan säkerställa att den efterlevs genom uppföljning av verksamheten. Eftersom uppföljning och ansvarsutkrävande är viktiga värden inom management läggs även stor betydelse vid mätbarhet genom att individers eller grupperns enskilda handlingar ska kunna knytas till olika typer av nyckeltal eller mått. Sammantaget är organisationens utveckling, identitet och resultat viktiga värden för management och de är även ett mål i sig själva (Sahlin och Eriksson-Zetterquist 2016).

De starka betoningarna på mål- och mätbarhet leder tankarna av naturliga skäl till resultatstyrning och som namnet antyder fokuseras härvid utfallet av verksamheten. Genom att bistå och stödja medarbetarna handlar resultatstyrning om att de på förhand definierade, kvantifierade och mätbara målen uppnås (Ouchi 1977). Tvärtemot regelstyrning är resultatstyrning lämplig när det finns tydliga och konkreta utfall för verksamheten som med enkelhet går att kvantifiera men svårt att veta vilka processer som genererar verksamhetens uppsatta mål. Nyckeltal som fokuserar på utfallet av verksamheten och prestationsmätning framställs som väsentliga för den här sortens styrning (ibid).

2.3.3 Kollegialitet & Klanstyrning

Den sista styrformen handlar om det som Sahlin och Eriksson-Zetterquist (2016) benämner kollegialitet. Den här styrformen baserar sig på kunskap och förtroende. Styrningen kännetecknas av ett verksamhetsbaserat självstyre där dialoger som baseras på vetenskaplig grund från den gemensamma kunskapsbasen utgör det huvudsakliga fokuset för styrningen. Till skillnad från byråkrati och management är den här styrformen bottenbaserad och det är den verksamhetsnära och professionsbaserade personalen som i mångt och mycket leder och styr verksamhetens arbete. Principen om ”bäst argument vinner”, i förhållande till den gemensamma kunskapsbasen, är ledord för styrformen. Ledarskapet i kollegialiteten handlar om att leda samtalsklimatet som baseras på vetenskaplig grund. Beslut för den här styrformen går ofta långsamt, sker i kollektiva former och genom konsensus vilket innebär att ansvaret delas kollegorna emellan. Ledarskapet är ofta roterande och rekrytering tenderar att ske internt i syfte att upprätthålla den goda kännedomen om verksamheten som den här styrformen kräver. Ledarskapets auktoritet baseras på professionella logiker och genom förtroende från kollegor. I kontrast till management som säkerställer kvaliteten genom utvärderingar i efterhand sker uppföljningen av den här styrformen internt och löpande

samtidigt som den ses som en naturlig del av verksamheten. I sin tur innebär detta att det finns ett stort utrymme för att utveckla verksamheten genom dialoger och diskussioner kollegor emellan. Vidare medför detta att avvikelser och meningsskiljaktigheter anses som önskvärda och till och med som förutsättningar för att utveckla verksamheten och dess kvalitet (ibid).

Kollegialiteten som styrform skulle med anledning av det betydelsefulla samtalsklimatet kunna beskrivas i termer av klanstyrning (Ouchi 1977). Genom att upprätta en slags organisationskultur baserat på förtroende och tillit ska styrningen av verksamheten kunna ske inom ramen för denna kultur. För att säkerställa den eftersträfvansvärda organisationskulturen ska verksamheten förses med rätt typ av kompetens och värderingar. Klanstyrning är en lämplig metod i situationen där det finns få kunskaper om processerna för verksamheten och där det dessutom föreligger svårigheter i att mäta verksamhetens utfall. Styrning genom professionella värderingar och standardisering av färdigheter anges som lämpliga aktiviteter vid den här situationen (ibid).

2.4 Analysverktyg

Mot bakgrund av att skolan som organisation består av olika domäner och som traditionellt sett betraktas som löst kopplad förefaller det även att finnas olika styrformer och i sin tur olika aktiviteter för den studerande kontexten. Hofstede (1981) menar att olika delar av en verksamhet eller en organisation också bör styras på olika sätt. För att styrningen ska fungera optimalt bör organisationen delas upp i olika aktiviteter som i sin tur ska anpassas efter den mest lämpliga styrningen (ibid).

Av det vi sedan tidigare vet om skolan kan vi förvänta oss att styrformer och aktiviteter förekommer på olika nivåer inom utbildningsväsendet. *Byråkrati & Regelstyrning* återfinns i bland annat skollag, läro- och timplaner, *Management & Resultatstyrning* förekommer i form av att den enskilda skolverksamheten utgör en egen resultatenheter och är utsatt för granskning och uppföljning av andra aktörer och domäner än den professionella, samt att den verkar inom en fri marknad. Dessutom kan vi förvänta oss att det förekommer någon form av *Kollegialitet* eller *Klanstyrning* eftersom lärarkollegiet utgörs av en profession genom lärarlegitimation och utbildning.

De olika styrningsaktiviteterna kan för en organisation både förstärkas och hamna i konflikt med varandra. Tilliten för en verksamhet kan komma att urholkas genom att tillskriva formella styrmedel, det vill säga regel- och/eller resultatstyrning, allt högre betydelse (Kastberg 2016). Andra studier

visar även på att olika aktörer tenderar att använda olika styrningsaktiviteter på olika sätt vilket adresserar ett fokus på att identifiera olika aktörers användande av styrformer och aktiviteter (Ahrens och Chapman 2007). I vilken omfattning dessa olika styrformer och aktiviteter förekommer för utbildningsväsendet är ännu inte klarlagt, därför ämnar studien att försöka beskriva och rama in styrningsdimensionen utifrån ovan presenterade styrformer och aktiviteter. Som alla idealtypiska logiker eller modeller är styrformerna enbart förenklingar av verkligheten genom teoretiska konstruktioner. I sin tur innebär detta att de idealtypiska styrformerna kan förväntas vara blandade och förekomma på olika nivåer i flernivåsystemet (Sahlin och Eriksson-Zetterquist 2016).

Analysverktyget, som illustreras i Figur 1, hjälper studien att rikta uppmärksamheten mot hur olika styrformer kommer till uttryck samt hur de interagerar med varandra. Emellertid leder detta till en förståelse för vilka styrningsstrategier de olika aktörerna antar och vilket inflytande de har för styrningens utformning. Under avsnittet *Empiri & Analys* kommer styrformernas övergripande skillnader att utgöra egna avsnitt för att möjliggöra en enhetlig bild över skolans styrning.

2. Utgångspunkter för analys

Dimensioner	Byråkrati	Management	Kollegialitet
<i>Verksamhetens organiseringsprincip</i>	Verksamheten struktureras efter vilka regler och ärenden som ska hanteras	Verksamheten struktureras efter organisationsfunktioner. Kunskapen att leda planera, följa upp. Topptung.	Struktureras efter kunskapsområden, verksamhetsbaserad expertis. Bottentung.
<i>Ledning</i>	Meritokrati, regelgivning, tydliga regler för kompetensbedömning, ”regelstyre”. Personoberoende	Ledarskapet är i sig en merit, ”bäst på att leda och styra”, handlingsfrihet inom ramen för huvudmannens mål. Personoberoende.	Ledningens uppgift är att samordna expertisen som finns ute i verksamheten. Verksamhetsbaserat ledarskap. Stor kännedom om verksamheten.
<i>Beslut</i>	Eventuella meningskiljaktigheter hanteras ”inom linjen” där överordnad chef har sista ordet. Individbaserat.	Verksamhetens strategi genomförs med hjälp av ledningen och tydlig uppföljning. Stark ledning. Individualiserat.	Baserat på vetenskaplig grund. Långsam. Konsensusbaserad. Kollektiv.
<i>Makt och Ansvar</i>	Ledarens ansvar är tydligt och avgränsat i regler och huvudmannens direktiv. Förväntas följa regelverket för hur frågor hanteras och bereds. Litet handlingsutrymme.	Tonvikt vid att kunna ställa ledaren till svars, således stort handlingsutrymme. Resultatuppföljning är ett sätt för både huvudman och ledare att se utvecklingen och utkräva ansvar.	Auktoritet baserat på professionella logiker och förtroende från kollegor. Delat ansvar med kollegor med anledning av beslutsprocessen. Ledaren ansvarar för att förankra beslut och för att leda samtalet till att vara kunskapsbaserad.
<i>Kvalitetssäkring och uppföljning</i>	Kontrollerar regelgivande undanskymd roll, kontroll av transaktioner. Revision som neutral och teknisk. Nedtonad kontrollsynpunkt men organisatorisk praktisk.	Måluppfyllelse och möjlighet att mäta resultat. Expanderad form av revision baserat på misstro. Distanserad utvärdering och uppföljning av de professionella. Oberoende granskning.	Intern uppföljning. Delaktiga och integrerade. Uppföljning ses som en naturlig del av verksamheten.
<i>Hantering av kritik och konflikter</i>	Avvikelse är icke önskvärda/tillåtna. Antas följa regler. Exit och lojalty	Avvikelse är icke önskvärda/tillåtna. Antas följa regler. Exit och lojalty	Loyalty. Stort utrymme för voice. Exit förekommer men är sista utväg.

Figur 1: Analysverktyg. Huvudsakliga skiljelinjer för de tre styrformerna Byråkrati, Management och Kollegialitet illustreras. Fritt från Sahlin och Eriksson-Zetterquist (2016)

3. Metod

“[...] metoder och tekniker måste anpassas till forskningsproblemet och till forskarens personlighet [...] Sök förstå vad som är möjligt och välj sedan det som lämpar sig bäst för dig och ditt problem”

(Czarniawska 2014 s. 12)

Ovanstående citat indikerar kapitlets syfte. Intentionen med den här studien är att erhålla fördjupad kunskap om hur svensk skola styrs, men innan det är möjligt att besvara rapportens forskningsfrågor behöver studien finna svar på ett antal metodologiska frågor: 1) *Hur är det möjligt att nå kunskap om det forskningsområde och den forskningsfråga som föreliggande rapport avser att besvara?* 2) *Vilka metoder gör det möjligt att besvara studiens forskningsfråga i enlighet med studiens vetenskapsfilosofiska utgångspunkt?* 3) *Vilken metod ska användas för att möjliggöra en analys av det empiriska materialet ihop med den teoretiska referensramen?*

Det förefaller finnas olika uppfattningar om vad som ska ingå i ett metodkapitel, men framför allt vad som inte ska ingå. För den här studien är det lämpligt att presentera hur kunskap kan nås om den forskningsfråga studien har för avsikt att besvara. Läsaren ska därmed betrakta avsnittet som berör studiens vetenskapsfilosofiska utgångspunkt för vad den är, hur kunskap nås om det problem som den här studien söker svar på vilket gör den till studiens grundsten.

“Ingenting har i sig självt någon betydelse. Innebörd kommer inte från att se eller ens från observationen allena, för det finns inget ‘allena’. Inte heller ligger meningen ute i naturen och väntar på att upptäckas av sinnena, istället är den konstruerad. ‘Konstruerad’ i detta sammanhang betyder producerad i en tolkningsakt”

(Steedman 1991 s. 54).

Som bekant avser studien att besvara frågan om hur vi kan illustrera och förstå styrningen av svensk skola i praktiken vilket adresserar ett fokus för

mänskliga upplevelser och fenomen. Hermeneutik är en inriktning som möjliggör förståelser av fenomen eller upplevelser och har sitt ursprung i tolkning. Hermeneutiken har flera olika inriktningar, arbetssätt och modeller för tolkningsprocessen. Ett gemensamt drag för hermeneutiken handlar dock om att objektiv och tolkningsfri kunskap inte kan erhållas utan att den är konstruerad och tolkningen blir därmed relativ. Ett medvetandegörande av den förståelse som forskaren besitter ökar möjligheterna till att beskåda det empiriska materialet för studien med en öppenhet, kreativitet och utan förutfattade meningar (Alvesson och Sköldberg 2008). Kunskap om världen erhålles enligt hermeneutiken genom att studera en del i förhållande till dess helhet, vilket även kallas för den hermeneutiska spiralen. Genom att studera olika delar i förhållande till dess helheter genom alternering och upprepning skapas en förståelse för både den studerade kontexten och dess helhet. Genom att studera aktörer och nivåer i den svenska skolans praktik i förhållande till olika styrningslogiker kan en förståelse erhållas för hur den aktuella styrningspraktiken tenderar att ta sig i uttryck och vilka strategier som antas. Vidare leder detta oss in till den praktiska metoden för insamling av det empiriska materialet.

3.1 Fältstudier: skuggning, observationer & intervjuer

Utifrån studiens utgångspunkt i att intressera sig för hur den praktiska utformningen av styrningen ser ut torde det lämpligt att studera hur det ser ut på fältet. Czarniawska (2014) menar att *”fältet är där andra människor lever och arbetar”*, vilket för den här studien innebär skolans aktörer och deras praktik. Czarniawska (2014) skriver att Luhmann (1998) gjorde en distinktion mellan aktörer och observatörer och menade att världsbilden av dessa två grupper tenderar att skilja sig åt. En observatör kan se och göra skiljelinjer mellan olika alternativ medan en aktör enbart kan se ett alternativ i det aktuella tillfället. Czarniawska (2014) menar vidare att en observatör måste ta ett kliv bakåt för att kunna se fältet, således betyder ett steg bakåt också ett steg framåt på fältet. För att kunna ta ett steg bakåt och agera observatör förekommer det lämpligt att göra sig påmind om hur kunskap kan nås i enlighet med hermeneutiken. Tolkningen är relativ och total objektivitet ouppnåelig men med hjälp av att belysa och redogöra för den förståelse som jag besitter är min förhoppning om att kunna ta ett kliv bakåt och agera som observatör för den studerande kontexten och det fält jag befinner mig inom. Genom att gå igenom dokument som berör styrningen av skolan kan

en förståelse erhållas för hur den tänkta styrningskedjan är utformad. Vidare är dokumentstudier en förutsättning för att kunna identifiera för studien lämpliga aktörer i syfte att kunna skildra hur styrningen av skolan ser ut i praktiken. Dokumentstudier och en beskrivning av den tänkta styrningsdimensionen, vilket ingående kommer att presenteras under avsnittet *Empiri & Analys* är därför en förutsättning för att kunna genomföra fältstudier i form av samtalsintervjuer, observationer och skuggning.

Ett tillvägagångssätt som möjliggör en förståelse för aktörernas vardag och verklighet är det som kallas för kvalitativa intervjuer eller semistrukturerade intervjuer (Patel och Davidsson 2011). Denna typ av intervju syftar till att skapa ett givande samtalsklimat för de båda deltagarna i intervjun snarare än att karaktäriseras av en utfrågning. Enligt Patel och Davidsson (2011) bör intervjuaren vara delaktig i samtalet så till vida att den intervjuade får möjlighet att skapa ett meningsfullt och enhetligt resonemang om den studerande kontexten. För att möjliggöra detta har jag under samtalsgång försökt att sätta mig in i de intervjuades sociala sammanhang genom att använda ett för den intervjuade bekant språkbruk och kroppsspråk. För att möjliggöra ett så öppet samtal som möjligt som kan liknas vid en dialog har jag försökt att identifiera och kartlägga min förförståelse för den studerande kontexten genom att belysa dokument som varit viktiga för området, tidigare forskning samt mina egna subjektiva uppfattningar och erfarenheter av den svenska skolan. Genom att synliggöra studiens förförståelse ökar möjligheterna till att tolka det empiriska materialet med en neutralitet och lyhörddhet (ibid).

Att "skugga" innebär att forskaren under en viss avgränsad tidsperiod följer utvalda aktörer på fältet i syfte att ringa in det som inte kan fångas i andra metoder (Czarniawska 2014). Exempelvis kan det finnas dokument som beskriver en lärares arbetsuppgifter eller så kan läraren under en intervju beskriva vilka arbetsuppgifter han eller hon har, men det är först genom skuggning som det är möjligt att fånga aktiviteter, informella processer och det spontana som kan uppstå för lärare under en arbetsdag. En observatör kan aldrig veta bättre än det fält som forskaren studerar vilket innebär att aktören, som befinner sig på fältet, har ett informations- och förståelseövertag i förhållande till observatören. Czarniawska (2014) menar dock att en utomstående observatör kan se andra saker än vad en aktör kan. Utifrån det här resonemanget avser skuggningen att fylla de styrningsaspekter som kan tänkas förekomma inom skolan men som inte kan synliggöras med hjälp av dokumentstudier eller intervjuer.

Observationer är en annan metod för att samla in information om hur det ser ut på fältet och påminner till viss del om skuggning. Observationer innebär att forskaren deltar på exempelvis möten eller arenor där aktörer för det studerade fältet möts och interagerar. Observationer som metod är särskilt användbart för att erhålla information kring människors beteenden i naturliga situationer i form av handlingar, yttranden samt relationer individer emellan (Patel och Davidsson 2011). För att kunna uppmärksamma vilka ämnen och frågor som i huvudsak diskuteras på olika mötesarenor samt hur olika aktörer ges utrymme och plats vid dessa tillfällen kommer observationer i likhet med skuggningen att utgöra ett bra komplement till intervjuer. Sammantaget hjälper fältstudier i form av intervjuer, skuggning och observationer studien att få en fördjupad förståelse över vilka aktörer som utövar styrning, vilka strategier de antar och slutligen vilket inflytande de får över styrningens utformning. Valet av de olika metoderna för att samla in det empiriska materialet för oss in på resonemang om studiens tillförlitlighet och trovärdighet.

3.2 Om tillförlitlighet & trovärdighet

Inom vetenskapen är det viktigt att på ett tydligt sätt förklara för sina läsare att de slutsatser som presenteras är tillförlitliga. Den här studien ämnar inte göra något undantag. Det talas i sammanhanget om tre kriterier: *trovärdighet*, *överförbarhet* samt *pålitlighet* (Bryman 2011). Studiens trovärdighet kan diskuteras i termer av om de presenterade resultaten och slutsatserna kan antas återspegla det studerade fenomenet. Filosofen Herakleitos hävdade att allting är föränderligt och att det är omöjligt att vid två separata tillfällen stiga ner i exakt samma flod (Nationalencyklopedin u.å.). Det samma gäller för den här studien vilket gör det meningslöst att hävda att en upprepning av exakt samma studie skulle vara eftersträvansvärt eller för den delen möjligt. Förutsättningarna förändras mellan intervjusituationerna både vad gäller respondenternas vardag och för organisationen som sin helhet. Styrningens utformning kan ändras och aktörers inflytande och utövande av styrning kan förändras över tid vilket gör det intressant att belysa ett nuläge av skolans styrning i praktiken. Engström (2000) menar *“if you ask others involved, you’ll probably get a very different story”*. Syftet är inte att skapa ett vattentätt skott för studiens slutsatser eller att göra generaliserbara slutsatser av studiens resultat. I enlighet med studiens syfte vilar den här rapporten på en kunskapssyn om att närma sig och skapa en förståelse för

praktiken. För studier, som i enlighet med den här, har som syfte att skapa förståelse och bidra till att öppna upp för att se nya vinklar och situationer av den studerande kontexten handlar det i första hand om att göra analysen trovärdig för läsaren. Det kvalitativa tillvägagångssättet genom fältstudier hjälper studien att förstå vilka aktiviteter och former som ligger till grund för styrningen i skolan genom att förtydliga och bekräfta relationer mellan de olika aktörerna. Därigenom ges en tillräcklig tillförlitlighet för studiens resultat. Eftersom studien bygger på att skapa förståelse för vilket inflytande de olika aktörerna har för styrningens utformning har olika aktörer på olika nivåer inom skolväsendet intervjuats. Detta har möjliggjort att en helhetsbild av hur styrningen tenderar att ta sig i uttryck i praktiken har kunnat erhållas. Sammantaget ökar detta studiens pålitlighet och trovärdighet. När rapporten nu presenterat hur kunskap kan nås i relation till studiens syfte och forskningsfrågor samt fört resonemang kring vilka effekter valet av metoder för insamling av det empiriska materialet får för studiens tillförlitlighet och trovärdighet, kan en beskrivning av studiens genomförande erhållas.

4. Studiens genomförande

I studiens inledande skede behövdes en redogörelse för vilka studier som fanns kring skolans styrning och organisering varför en litteraturstudie genomfördes. Sökord som *skolans styrning*, *skolans struktur*, *skolans organisering*, *skolans framväxt och historia*, *skolans verksamhet* användes vid sökning i Google Scholar och vid universitetsbibliotekets sökfunktion. Intressanta studier, artiklar och böcker noterades och sedan användes deras referensförteckning för att hitta andra för studien relevanta referenser. Vad gäller studiens fältbaserade datainsamling har denna skett i två delar. För det första har jag genomfört en egen studie där jag har samlat in material från den politiska domänen och för det andra har jag haft förmånen att arbeta i forskningsprojektet *Framorganiserad profession. En granskning av reformer inom skolan* (Alvehus och Kastberg u.å.), som också leds av uppsatsens handledare. Sammantaget har fem skolor i två kommuner studerats varav en gymnasieskola och fyra grundskolor. Politikerna från den ena kommunen har intervjuats men den andra kommunens politiker har jag dessvärre sökt utan framgång varför politiker från en annan kommun har intervjuats. Inom ramen för projektet har jag genomfört intervjuer med lärare och rektorer samt fått ta del av redan inhämtat empiriskt material. Urvalet av skolor har därför av naturliga skäl redan gjorts. Detta har inte varit problematiskt eftersom de enskilda skolorna eller kommunerna inte har något egenvärde i sig utan det är själva aktörerna för styrningens utformning som är av intresse för studien. Utifrån det perspektivet hade vilka skolor eller kommuner som helst kunnat väljas.

Samtidigt har valet att arbeta med redan befintligt insamlat material sina potentiella brister, exempelvis hade ett annorlunda urval kunnat innefatta både fristående och kommunala skolor vilket hade öppnat upp för en komparation. Eftersom motivet till att införa fristående skolor har varit att organiseringen och styrningen inte ska ha någon betydelse för kärnverksamhetens utformning hade detta ur ett styrningsperspektiv varit särskilt intressant att studera. Ytterligare en nackdel med att använda redan insamlad empiri är att

jag inte vid intervjutillfället kunnat påverka följdfrågorna eller fått en känsla för hur respondenterna reagerar på olika ämnen eller själv fått följa observationer på egen hand. För att få en djupare förståelse för det empiriska materialet som jag själv inte har inhämtat har jag i efterhand haft en diskussion med verksamma forskare inom projektet vad gäller observationsanteckningar, skuggningsprotokoll och intervjuutsagor. Som komplement till intervjuer har jag även genomfört en av två skuggningsveckor i syfte att rama in vad som händer i en lärares yrkesvardag och vilka typer av frågor och uppgifter som upptar dennes tid. Skuggningsveckan som jag själv genomförde ägde rum i januari 2017 och den andra i oktober 2016 genomförd av doktorand Sanna Eklund.

Sammantaget har jag tagit del av anteckningar från totalt trettiofyra observationer av olika sorters möten genomförda i skolorna. Att mötena har varierat i konstellationer och arenor där olika aktörer inom skolan har deltagit har i förlängningen inneburit att en mer nyanserad bild av styrningen kunnat erhållas. I huvudsak har det varit möten där aktörer från olika domäner träffas i form av arbetsplatsträffar och ledningsmöten men andra möten har också studerats såsom ämneslärarkonferenser, arbetslagsmöten och förstelärarträffar. För att inte drunkna i datamaterial har jag läst igenom observationsanteckningarna för att sedan välja ut några av observationerna som särskilt belyser centrala aspekter i förhållande till studiens syfte.

4.1 Intervjuguides & etiska överväganden

Då studien intresserar sig för utformningen av skolans styrning i sin helhet behövdes intervjuer från olika aktörer och nivåer inom skolan vilket också gjorde det lämpligt att anta olika intervjuguides. Anledningen till detta är att det utifrån dokumentstudierna och av tidigare forskning framgår att aktörerna har olika roller i skolans sammanhang. Alla intervjuguides förutom den för politikerna är inhämtade från forskningsprojektet och går att finna i Appendix A1–A4. Eftersom projektet har haft ett öppet förhållningssätt har respondenternas svar även kunnat användas för den här studiens syfte. Intervjuguiden för politikerna utformades med utgångspunkt i studiens frågeställningar som även granskades av uppsatsens handledare. Intervjuerna genomfördes under december 2016–mars 2017 på respondenternas arbetsplatser eller via telefon. Intervjuerna tog omkring 50–75 minuter. Information om studiens syfte skickades ut till respondenterna via mail innan intervjun ägde rum. Intervjuguiderna har bestått av ett antal frågor

av öppen karaktär, vilka har varierats i ordningsföljd, innehåll och formulering beroende på hur samtalet med varje respondent har utvecklats. Tillvägagångssättet är inriktat mot ett induktivt eller ett abduktivt forskningssätt eftersom den innebär att intervjuaren inte på förhand kan veta vad som är ett rätt svar på en viss fråga eller formulera olika typer av svarsalternativ (Patel och Davidsson 2011). Detta tillvägagångssätt möjliggjorde följdfrågor. Intervjuguiderna tilldelades inte respondenterna i förväg eftersom jag ville undvika socialt, på förhand, konstruerade svar. Sammanlagt genomfördes trettio halvstrukturerade intervjuer, varav med fem politiker som representerar den politiska domänen, nio respondenter med olika roller inom den administrativa domänen såsom områdeschef, sektorschef, förvaltningschef och rektorer samt sexton intervjuer från lärarkåren. Förhoppningen var att det skulle finnas en jämn representation av de tre aktörerna, politikerna, administratörerna och de professionella, men så är inte fallet vilket dels beror på uteblivna svar och att en del inte ville delta i studien. Vid analys av det empiriska materialet har samtliga tre domäner, den politiska, den administrativa och den professionella uppnått teoretisk mättnad, vilket innebär att när intervjuerna var klara framkom det inte några nya kvalitativa skillnader mellan intervjupersonerna i resonemangen som de framfört (Ekengren och Hinnfors 2012).

Vid reflektion kring etiska överväganden har studien främst baserat sig på Vetenskapsrådets forskningsetiska principer (Vetenskapsrådet 2011). Av de intervjuer jag genomfört själv har jag vid introducerandet av intervjun informerat om studiens syfte och innehåll i enlighet med informationskravet och även erbjudit att skicka ut den färdiga uppsatsen vid terminens slut. För intervjuerna jag själv inte har genomfört har detta inte varit möjligt men uppsatsens handledare har godkänt att jag tar del av och använder empiri från forskningsprojektet. De intervjuade har för studien i sig inget egenvärde och erbjuds därför anonymitet. Dock tydliggjordes att deras roller som aktör och på vilken nivå de är verksamma inom var något som studien behövde redovisa till förmån för att besvara studiens syfte. Vid analys av det empiriska materialet i mjukvaran Nvivo har därför respondenternas namn och tillhörande organisation, förvaltning eller skola omkodats. När samtliga intervjuer var genomförda och transkriberade började det mer gedigna analysarbetet ta fart vilket leder studien in till att beskriva analysarbetets genomförande, struktur och arbetssätt.

4.2 Om analysarbetet

I enlighet med studiens tillvägagångssätt har en alternering mellan den insamlade empirin och det teoretiska ramverket gjorts löpande under studiens gång, vilket i litteraturen benämns abduktion (Alvesson och Sköldberg 2008). Den framarbetade analyskartan för de tre idealtyperna har därför arbetats fram och reviderats under empiriinsamlingens gång och det huvudsakliga syftet med analyskartan har varit att möjliggöra en sortering av styrningsstrategier. När alla intervjuer var transkriberade och skuggnings- och observationsprotokoll var klara användes mjukvaran Nvivo för att undvika att drunkna i mängden data (Pettigrew 1990) samt för att identifiera teman och kategoriseringar i enlighet med den framarbetade analyskartan. Rent konkret innebar användandet av Nvivo att jag importerade samtliga utskrifter av intervjuer, skuggningsprotokoll och observationsanteckningar i programmet. Intervjuerna kategoriserades efter tre domäner, den professionella, där samtliga lärare ingick, den administrativa, där respondenter som sektorschef, områdeschef, förvaltningschef och rektor ingick samt den politiska, där alla politiker ingick. Först delades det empiriska materialet upp i olika fall för att synliggöra skiljelinjer kommunerna emellan men när detta inte bekräftades lämnades idén om en fallstudie därhän.

Efter kategoriseringen sammanställdes började den andra delen av analysarbetet, att försöka identifiera vad styrningen kan vara ett uttryck för och vad studien kan säga om den faktiska styrningen i skolan. Först skapades övergripande kategorier som exempelvis *bristande kompetens*, *politikernas årshjul*, *budget* och *lärares autonomi* med flera i försök att få grepp om innehållet i min empiri. Därefter skapades kategorier utefter studiens utarbetade analyskarta vilka slutligen landade i 1) *Verksamhetens organiseringsprincip*, 2) *Ledning, Beslut, Makt & Ansvar*, 3) *Kvalitetssäkring & Uppföljning* samt 4) *Hantering av kritik & konflikter*. Anledningen till att de tre dimensionerna *Ledning, Beslut* samt *Makt & Ansvar* hamnade i en övergripande kategori grundar sig i att en ledning ofta har befogenhet att fatta beslut vilket även hänger ihop med hur organisationen i övrigt har fördelat och strukturerat makt och ansvar (Sahlin och Eriksson-Zetterquist 2016). Vid analys av empirin fanns således svårigheter i att skilja de tre dimensionerna åt. När studien nu redogjort för hur analysarbetet i detalj har genomförts är det möjligt att presentera studiens empiri och analys.

5. Styrning av skolan i praktiken

I nedanstående avsnitt presenteras studiens empiri och en analys av denna. Det empiriska materialet består av respondenternas svar från intervjuerna, anteckningar från observationer och skuggningsprotokoll. Eftersom studien antar abduktion som sin metodologiska utgångspunkt bygger följande avsnitt på en alternering mellan empiri och den framarbetade analyskartan. Respondenterna är kategoriserade utefter deras rolldefinitioner i skolan för att synliggöra skiljelinjer mellan olika aktörer och nivåer i flernivåsystemet. Det empiriska materialet är sorterat efter idealtypernas skiljelinjer vilket illustrerats genom den utarbetade analyskartan, som presenterats mer ingående i Avsnitt 2.4. Ur det empiriska materialet har det framträtt olika former av underkategorier när analyskartan har använts som hjälp för att strukturera materialet. Underkategorierna är därmed empiriskt härledda.

Innan den fältbaserade empirin presenteras i samband med analyskartan är det viktigt att redogöra för den tänkta styrningskedjan i skolan, vilka ansvarsbefogenheter olika aktörer och nivåer erhåller. Eftersom studien inte har inhämtat någon fältbaserad empiri för staten som aktör är det av särskilt vikt att den statliga styrningen redogörs för ingående. Styrdokument i form av skollagen, propositioner och liknande används för att beskriva utvecklingen men en del är även hämtat ur tidigare forskning. Först när den tänkta styrningskedjan är presenterad ges möjlighet till att få en utökad och mer ingående förståelse för övriga aktörers styrning genom den fältbaserade empirin i form av intervjuutsagor, skuggningsprotokoll och observationsanteckningar. Att redogöra för den statliga styrningen över tid är ett viktigt första steg för att kartlägga centrala aktörer för området. Dokument för styrningen i kombination med tidigare forskning utgör således min förförståelse.

5.1 Statlig styrning över tid

För att förstå skolans organisering idag och hur den är uttryckt i olika dokument såsom lagstiftning, förordningar och liknande behövs en kortare re-

dogörelse för hur den historiska framväxten av skolan har sett ut. År 1842 brukar benämnas som födelseåret för skolan eftersom det är då som staten gör sitt inträde i grundskolan i samband med folkskolestadgan (Marklund 1984). Att staten har det yttersta ansvaret för samtliga medborgares undervisning och uppfostran slogs fast i den här reformen (Richardsson 2010). Innan statens inträde tillhandahölls undervisningen främst av kyrkan men i samband med den intensiva samhällsutvecklingen som skedde under 1800-talet ansågs ett välutvecklat och enhetligt skolsystem som en förutsättning för att kunna anpassa det dåvarande bondesamhället till ett modernt industrisamhälle (ibid). Statens intåg möjliggjorde att på en relativt kort period bygga upp en nationellt likvärdig skola med någorlunda kvalitet. Centraliseringen fortsatte och 1957 slogs det dåvarande parallella skolsystemet ihop till ett enhetligt system och ersattes med en obligatorisk grundskola. Det är även vid den här tidpunkten som kommunerna blir huvudmän för skolan men det är först från 1970-talet och framåt som det går att tala om en decentralisering av det svenska skolsystemet.

Decentraliseringen, eller det som i samhällsdebatten kommit att kallas för kommunaliseringen, innebar förändringar för ansvarsfördelning och för skolan som organisation. Sammantaget innebar utvecklingen att staten initierade nya förhållningssätt för att styra skolan. Det är i huvudsak dessa förhållningssätt för styrning och ansvarsfördelning som fortfarande råder för utbildningsväsendet. Jarl och Rönnberg (2015) menar att det går att beskriva decentraliseringen utifrån tre dimensioner: *Reglering*, *Huvudmannaskap* och *Finansiering*. Decentralisering utifrån reglering uttrycks i termer av de lagar och föreskrifter som erhålls från statligt håll. Riksdag och regering ansvarar för upprättande av ramarna och de övergripande målen kring skolväsendet vilka återfinns i bland annat skollagen, skolförordningen samt läro- och kursplaner. I syfte att stödja skolverksamhetens arbete finns två statliga myndigheter, Skolverket och Skolinspektionen. Med intention i att förbättra skolverksamheternas kvalitet och resultat ansvarar Skolverket för att styra, stödja, följa upp och utvärdera både huvudmän och skolors arbete. Detta uttrycks i bland annat att de utformar kurs- och ämnesplaner, föreskrifter, allmänna råd, tillhandahåller fortbildning och rektorsutbildning, utfärdar lärarlegitimationer samt ansvarar för den officiella statistiken för skolväsendet (SFS 2015:1047). I syfte att följa upp och kontrollera att skolverksamheten sköts inom de statligt uppsatta ramarna har Skolinspektionen ett så kallat tillsynsansvar samt bedömer ansökningar om att driva skolverksamhet

i fristående form. Tillsynsansvaret innebär att myndigheten ska granska både huvudmän för skolan och dess verksamheter med ändamålet att säkerställa att utbildningen håller en likvärdig nivå, god kvalitet och förekommer i en trygg miljö (SFS 2011:556). I samband med decentraliseringen har styrdokumentens innehåll gått från att vara detaljreglerade till att innefatta mer övergripande mål för skolverksamheten. Det återspeglas även i Skolverkets och Skolinspektionens roll. Förändringen har inneburit att de enskilda skolorna fått ett utökat handlingsutrymme för hur skolan ska organiseras och utformas i syfte att uppnå de statliga målen.

Decentraliseringen i form av *huvudmannaskap* är en komplex dimension att beskriva. Huvudmannaskapet för skolan innebär *“att man har ett administrativt och operativt ansvar för verksamheten”* (Jarl och Rönnberg 2015). En central aspekt att beakta i termer av decentralisering handlar om relationen mellan ansvar och ledning. Jarl och Rönnberg (2015) menar att det kan finnas svårigheter i att inte ha något ansvar för verksamheten men samtidigt förväntas leda den. I regeringens proposition (1988/89:4) skildras ansvarsfördelningens komplexitet.

“Skolväsendet skall även i fortsättningen vara både centralt och lokalt styrkt. Ansvaret för att besluta om mål och inriktning skall ligga på politiska organ, medan de anställda med sin professionella kompetens skall ha ansvaret för att verksamheten bedrivs i enlighet med fastställda mål och riktlinjer. Skolverksamheten är på så sätt grunden i ett gemensamt ansvar för stat och kommun och för politiker och anställda.”
(Fetstil, reds. anm.)

Utgångspunkten för ansvarsfördelningen grundar sig i tanken om likvärdighet. Det ska för skolverksamheten föreligga en likvärdig utbildning oberoende kön, var i landet man är bosatt samt vilken ekonomisk eller social bakgrund eleven har. Det är själva genomförandet för skolverksamheten som vid decentraliseringen förlagts till den lokala nivån i flernivåsystemet, det vill säga till kommunen, de nämnder som ansvarar för utbildningen samt de enskilda skolorna (Skolverket 1997). Ovanstående utdrag synliggör huvudmannaskapets funktion där politiska organ i form av kommunfullmäktige och nämnder ansvarar för att planera och organisera verksamheten genom att besluta om lokala inriktningsmål, men där de enskilda skolorna genom professionell kompetens ska verkställa och genomföra besluten (Jarl 2012).

I samband med decentraliseringen och det förändrade huvudmannaskapet ändrades även kommunernas möjlighet till ekonomisk styrning. Kostnadsfördelningen mellan den centrala och lokala nivån är till stor del det som decentraliseringen i termer av *finansieringen* handlar om men även hur ansvarsfördelningen för dimensionen av finansiering tar sig i uttryck mellan olika nivåer i flernivåsystemet. Finansieringen av skolan skedde tidigare genom att staten fördelade driftsbidrag till de enskilda skolorna medan staten nu istället för över medel till kommunerna. Förändringen innebär att det finns en möjlighet för kommunerna att göra lokala anpassningar och prioriteringar genom att besluta om skolans budget. Vidare inbegriper detta att skolan som politikområde numera konkurrerar om ekonomiska medel med andra för kommunen ansvariga välfärdsområden. Sammantaget medför detta att ekonomiska styrmedel kännetecknas av ett för kommunen reellt styrmedel (Jarl och Rönneberg 2015). Vidare beslutar kommunerna om vilka riktlinjer och principer som ska gälla vid fördelning av ekonomiska medel. Beroende på vilka principer för fördelning som en kommun antar kan både en politisk och ideologisk inriktning för skolan skönjas. I huvudsak finns tre centrala tillvägagångssätt: 1) summa per elev, 2) en pott med pengar som riktas till skolor i utsatta områden eller 3) en pott med pengar som riktas till elever i behov av stödåtgärder. Det är framförallt den första fördelningsprincipen som är dominerande vilket visar på en ideologisk och politisk inriktning för skolan som värdesätter valfrihetsaspekten (ibid).

Innan vi går vidare till nuläge är det lämpligt att stanna upp och fundera över vad utvecklingen kännetecknats utav. Sammantaget innebar kommunaliseringen en rad olika politiska beslut som från statligt håll initierade nya former för ansvarsfördelningen och styrningen av skolan. Befogenheter som tidigare legat på den statliga nivån förflyttades till den kommunala vilket har beskrivits i termer av *reglering*, *huvudmannaskap* och *finansiering*. Staten ansvarar fortfarande för den byråkratiska regleringen av skolan men formerna har förändrats och påminner numera om management som styrform. Vidare har det medfört att aktörer på den lokala nivån i form av huvudman och den enskilda skolverksamheten har tillskrivits allt större betydelse. Kommunerna är numera också huvudmän för skolan men även andra aktörer såsom landsting, en ideell förening eller en fristående aktör kan vara huvudmän, men oavsett sker finansieringen av skolan på den kommunala nivån genom fullmäktigebeslut om budget. Kommunen som aktör har därmed tillkommit som en nivå för styrningen. Kommunaliseringen av skolan genom de-

centraliseringen innebar stora förändringar vad avser skolans verksamhet och ansvarsfördelning så som den beskrivs i skollagen, förordningar och styrdokument men även i tidigare forskning. Förändringen har kännetecknats från att ha gått i från en tydlig, statlig och byråkratisk styrning till att innefatta en mer komplicerad form där flera aktörer kan komma att påverka styrningen. Att innehållet i statliga styrdokument har ändrat form och att skolan numera är konkurrensutsatt är båda kännetecken för att managementliknande styrprinciper tagit överhanden, vilket också illustrerades i studiens inledande avsnitt.

I takt med att den statliga styrningen har förändrats över tid och i kombination med att skolan numera konkurrerar på en fri marknad har den lokala organisationen en viktig och central roll att spela. Avsnittet har målat upp en bild av hur staten ramat in och uttryckt formerna för styrningen av skolan, om än övergripliga, men hur uttrycks styrningen av skolan i praktiken? Utifrån det här perspektivet blir det nu lämpligt att adressera styrningen utifrån de lokala aktörernas perspektiv och intentioner. Den fältbaserade empirin och en analys av denna med hjälp av analyskartan kan nu ta sin form.

5.2 Verksamhetens organiseringsprincip

För att förstå grunderna i hur verksamheten är organiserad behöver man förstå på vilket sätt arbetet är strukturerat. Hur fördelas och leds arbetet samt hur allokeras resurserna? Hur anpassas och avgränsas verksamhetens tillgångar, aktiviteter och resultat och hur presenteras dessa för sin omgivning? Ur det empiriska materialet framträder en bild av att skolan organiseras på olika sätt beroende på vilken nivå som studeras, därför går det delvis att tala om att styrningen förekommer som separata öar för verksamheten, snarare än att de är samordnade och integrerade i varandra. Organiseringen följer en hierarkisk kedja från staten som aktör ner till den enskilda skolverksamheten. Rektorn är den aktör som har störst inflytande över den egna skolans organisering som i huvudsak kännetecknas utav management som styrform. Hur detta yttrar sig i termer av verksamhetens organiseringsprincip kommer att påvisas mer i detalj i relation till de två centrala iakttagelser som gjorts vid genomgång av det empiriska materialet, vilka kan benämnas: *Hierarkisk organisationsstruktur* och *Huvudmannens dilemma*.

5.2.1 Hierarkisk organisationsstruktur

En central observation som framkommer ur det empiriska materialet är att det finns en tydlig hierarki för styrning och ledning av verksamheten, från

sektorschef och områdeschef ner till rektorerna som slutligen når lärarna. Inom varje område förekommer en viss grad av handlingsutrymme vilket är ett tecken för att verksamheten struktureras i enlighet med managementliknande principer. Lärarnas handlingsutrymme är begränsat, dels i lagstiftning och andra styrdokument från staten som de även själva uppger, men även genom skolledningens sätt att organisera verksamheten. Det finns således lite utrymme kvar till att påverka sitt yrkesutövande mer än själva undervisningen. Ställs detta i relation till en lärares vardag som i huvudsak består av undervisning har de med andra ord ett stort inflytande över hur den operativa verksamheten bedrivs. En lärare uttrycker den hierarkiska strukturen och handlingsutrymmet enligt följande.

“Har vi inte haft rektorer på plats så har vi ju behövt vända oss till områdeschefen och då har det varit väldigt tydligt att jag hjälper inte dig, jag hjälper din rektor. [...] Skolledningen säger vilka klasser och ämnen jag ska ha, hur mycket tid jag ska ha av allting, den ramen styrs av skolledningen men vad jag gör på den tiden styrs inte utav någon mer än mig själv, och läroplanen förstås men det är ändå ganska lösa. Jag tror att många lärare är individualister och gör mycket själva, de formar sin egen undervisning.”

(Lärare)

Skolledningen uppger en annan bild av verksamhetens organisering som i huvudsak struktureras enligt de regler som finns föreskrivet i skollagen. Förutom att det finns specifika mål för varje ämne ska eleverna vara informerade och medvetna om sina examensmål, vilket inbegriper den kompetens som en elev ska erhålla efter avslutade studier. Genom att fokusera på examensmål istället för ämneskunskaper flyttas fokuset från delarna till helheten. Utifrån det här perspektivet går det dels att beskriva verksamhetens organisering i termer av byråkrati som styrform men också i ett försök att förflytta fokuset från det enskilda individuella lärarbetet till att inkludera mer samarbete över ämnesgränser, vilket står i direkt kontrast till föregående citat. En rektor beskriver den önskvärda förändringen som en nödvändighet för att implementera och genomföra övriga aktörers intentioner med skolan. Utifrån det här perspektivet finns en önskan om att den hierarkiska strukturen ska få mer genomgående effekter.

“Vi vill ju jobba programinriktat och idén är också att de som ingår i mitt program är de som jag är närmast chef över. [...] Vi har lättare att förhålla oss till examensmålen och vad som händer i klassrummet och eleverna och då får jag lättare att kommunicera den riktningen som huvudmannen, styrdokumentet eller vad jag själv ser att det här måste vi göra. [...] Man kan ju påverka på flera sätt men hur man organiserar skolan och hur man lägger ut lärarnas uppdrag är ju egentligen pedagogiska handlingar.”

(Rektor)

I nivån ovanför den enskilda skolenheten, det vill säga förvaltningen, framgår en bild av att organisering i huvudsak har sin grund i behovet av samverkan mellan skolenheter för det aktuella området. Den hierarkiska organisationsstrukturen blir särskilt framträdande här eftersom det verkar finnas en tilltro till att önskemål och beslut som kommer från politiker och förvaltning ska brytas ner och samordnas. Detta med förhoppning om att alla arbetar enligt de intentioner som beslutats från aktörer som befinner sig högre upp i den hierarkiska strukturen.

“Det är dels vilka frågor som sektors- och områdeschefer ska jobba gemensamt med i kommunen, det är ju en grej som ska trattas ner i vår organisation och sen kommer det från politiken men också från förvaltningsledningen om det är särskilda grejer som ska göras, jag har fått den frågan några gånger, vad gör man som områdeschef, och det första jag tänker är att man samordnar skolorna för det område man ansvarar för, man samordnar rektorerna så att saker och ting som ska göras gemensamt.”

(Områdeschef)

Att det ur materialet framträder en bild av att verksamheten är strukturerad enligt hierarkiska principer behöver inte innebära att verksamma aktörer finner strukturen för verksamheten tydlig eller att de för den delen är eniga över hur verkligheten ser ut. Den bild som framträder ur det empiriska materialet ligger i linje med att verksamheten skulle vara strukturerad enligt management som styrform eftersom rektorn och skolledningen ges ett stort ansvar för skolans organisering samtidigt som det verkar finnas en tilltro till att övergripande kommunala fokusområden kommer att implementeras via den hierarkiska kedjan. Vidare uppmärksammades att det verkar finnas olika

perspektiv i hur verksamheten är organiserad. Att de olika aktörerna lägger fokus och tonvikt vid olika saker förstärker bilden av den otydliga strukturen och utformningen för verksamheten vilket inte minst illustreras genom det dilemma som huvudmannen står inför.

5.2.2 Huvudmannens dilemma

Politikerna som är huvudmän för de skolor som ligger inom ramen för den här studien framhäver en ambivalent dimension av verksamhetens organisering. För den här nivån förknippas begreppet styrning som något negativt och istället framhålls en bild av att den politiska nivån ska skapa förutsättningar för verksamheten. De främsta styrningsstrategierna som framkommer från den här aktören är fördelningen av ekonomiska medel via budgeten och i viss utsträckning lokala skrivningar, som måste ha sin grund i skollagen och andra statliga styrdokument. Genom att ställa frågor och därmed kunna anpassa satsningarna i budgeten efter verksamhetens behov finns en tilltro till att det är möjligt att kunna planera, leda och följa upp verksamheten vilket ligger i linje med management som styrform. I grunden verkar det handla om att politikerna vill ha information om vad som händer eftersom de i slutändan är huvudmän för skolan och därmed också ansvariga enligt lagstiftningen. Förhållningssättet är till viss del motsägelsefullt eftersom de samtidigt framkommer en bild av att man inte vill eller ska styra skolan men ändå tycks framhäva vikten av huvudmannens och politikernas ansvar för verksamheten.

“Jag har inte makt att säga ‘nu gör ni såhär’, jag är inte någon minister på det sättet utan jag är mån om att alla tar till sig av det som står i budgeten för kommunen och de mål som finns där. [...] Jag beslutar över budgeten, tar fram skrivningar men det är ju en frustration, med den organisationen vi har nu att jag inte har någon beslutanderätt. Däremot när jag är ute i verksamheterna, på rektor/läro-/elevnivå, använder jag mina stora öron för att lyssna och få en känsla för verkligheten för att kunna göra rätt satsningar i vår budget.”

(Politiker)

Ur det empiriska materialet kan urskiljas att huvudmannaskapet är tudelat, dels har kommunen centralt det administrativa ansvaret via budget och kommunala styrdokument för skolan medan det operativa ansvaret ligger på skolnämnder och utbildningsutskott för enskilda områden. Utifrån det här perspektivet sker decentraliseringen i flera steg. Politikerna med det ope-

rativa ansvaret uttrycker budgeten som det enskilt viktigaste styrmedlet. Majoriteten av pengarna är inte öronmärkta vilket ger andra aktörer, förvaltning och rektor, ett stort handlingsutrymme i syfte att uppfylla de statliga och kommunala målen för verksamheten. På det sätt som fördelningen av resurser sker ligger inom ramen för management som styrform och det är också ekonomiska frågor som har ett övervägande fokus på den här nivån.

“Min skyldighet som politiker är att ha en ekonomi i balans. Om pengarna inte räcker så får de förklara vad det är som gör att pengarna inte räcker och går det riktigt dåligt kommer vi kräva en handlingsplan för att åtgärda att få en ekonomi i balans, gör vi inte det då har vi begått fel och då har vi revisorerna på oss, kommunallagen som styr oss, vi kan inte bara låta det skena om man upptäcker att det inte fungerar, då är det vår skyldighet och ansvar att se till att de gör det.”

(Politiker)

Sammantaget organiseras verksamheten med huvudsaklig grund i styrformerna *Byråkrati* och *Management* där de enskilda skolorna förväntas följa regler men där varje aktör samtidigt har ett stort mått av handlingsutrymme inom ramen för de uppsatta målen, både statliga och kommunala. De statliga riktlinjernas utformning i att fokusera på mål har lett till att utfallet av huvudmannens uppdrag har blivit tudelat och komplext. I sin tur innebär det att det finns svårigheter i att följa den hierarkiska kedjans logik eftersom det finns olika uppfattningar i hur verksamheten är organiserad och i vilket syfte. Ur det empiriska materialet framträder därför en bild av att de olika aktörerna är oeniga i hur ansvarsfördelningen ser ut vilket gör det lämpligt att närmare belysa hur verksamhetens ledning fattar beslut.

5.3 Ledning, beslut, makt & ansvar

En ledning har i organisationer ofta en befogenhet att fatta beslut vilket även hänger ihop med hur organisationen i övrigt har fördelat och strukturerat makt och ansvar (Sahlin och Eriksson-Zetterquist 2016). Med anledning av detta fanns det också svårigheter i att analysera det empiriska materialet och samtidigt skilja på dessa tre kategorier. Det som skiljer de olika idealtypiska styrformerna åt vad avser ledning handlar om på vilka grunder tillsättandet av ledningen går till. Därför kan man fråga sig i vilken utsträckning ledningen för den enskilda skolan och uppåt i den hierarkiska organisationsstrukturen har kännedom om verksamheten? Vid analys av det empiriska

materialet uppmärksammades att situationen främst kan förklaras i termer av *Byråkrati* och *Management* och att det i stor utsträckning verkar saknas arenor för kollegialt utvecklande diskussioner och även i förlängningen kollegiala beslut. Detta uttrycks i termer av *Avsaknad av kollegiala arenor* samt *Det opedagogiska ledarskapet*.

5.3.1 Avsaknad av kollegiala arenor

En bild som framkommer ur det empiriska materialet handlar om att det föreligger en avsaknad av arenor för kunskapsutvecklande och ämnesbaserade diskussioner, vilket är något som talar för att ledningen på den enskilda skolan inte kan karaktäriseras utifrån en kollegial styrform. Utifrån observationsprotokoll från möten framkommer en bild av att en liten del av tiden på olika möten går åt att diskutera och utveckla verksamheten utifrån kollegiala principer. Vidare synliggör skuggningsanteckningar och observationsprotokoll från de arenor där det faktiskt är tänkt att kollegiala diskussioner ska förekomma att mycket av tiden istället läggs på andra och mer akuta ärenden för verksamheten. Även vid en intervju illustreras detta enligt följande uttalande.

“Arbetslag är viktigt att ha varje vecka. Jag kan tycka att det tas upp av för mycket andra saker i och för sig, för det gör det ofta. Rektor kommer in och ska informera saker i en kvart men så tar det 45 minuter och så hinns det inte med andra saker. [...] Det kan vara planering framåt, idrottsdagar eller praktiskt information, sen ska vi diskutera något dokument som rektor har skrivit ibland.”

(Lärare)

Utifrån det här perspektivet framträder en bild av att det är tänkt att det ska finnas arenor som upprätthåller den kollegiala diskussionen och att beslut kan fattas om verksamheten med grund i dessa. Dock fokuseras och prioriteras andra värden för verksamheten där skolledningen har makten att besluta om att nedprioritera kollegiala diskussioner till förmån för andra områden för verksamheten. Att ledningen fokuserar på andra dimensioner för verksamheten än att utveckla kollegialiteten uttrycks även i termer av att rektor inte tycks vara en pedagogisk ledare.

5.3.2 Det opedagogiska ledarskapet

En annan illustration som framkommer är att rektorn som enligt skollagen ska leda det pedagogiska arbetet i synnerhet tycks inneha ett annat typ av ledarskap som påminner om det management som styrform. Detta uttrycks bland annat i respondenternas utsagor om vilka värden som ledningen fokuserar på vad gäller budget, uppföljning och resultatfokusering. Emellertid beskrivs också en bild av att det föreligger en brist vad gäller det pedagogiska ledarskapet från rektorn och anledningen tycks vara att det inte verkar finnas tid inom ramen för rektorernas anställning.

“En pedagogisk ledare måste ha en stark förankring i verksamheten, man måste veta vad som pågår i skolan och för att göra det så kan man inte sitta på sitt kontor, man kan inte heller springa på en massa möten och vara borta från kontoret hela dagarna utan man måste ha en löpande kommunikation hela tiden. [...] Det kan handla om att rektor har för stor arbetsbelastning också så det är inte att jag tycker att det är personligt.”

(Lärare)

Instället tycks det pedagogiska ledarskapet delegerats till de nyligen införda förstelärarna som det är tänkt ska bedriva skolutveckling, vilket talar för en utformning som i större utsträckning gynnar det kollegiala ledarskapet. En lärare beskriver att för projekten som hen är verksam inom finns också ett utrymme att utveckla kollegialiteten, särskilt i termer av ledarskap.

“Jag jobbar ju tätt med fem olika kollegor med olika projekt som pågår hela tiden så där ser vi ju också varandras väldigt olika sidor. [...] Det är också lite roligt att se hur vissa kommer in och tar en roll som man hade tidigare och så slipper man den rollen, så kan man lite rotera eller så, jag tycker jag ser väldigt många olika typer av ledare.”

(Lärare)

Utifrån det här perspektivet tycks det ha skapats arenor för kollegialiteten att verka inom, om än begränsade. Ett hinder tycks vara att den hierarkiska organisationsstrukturen inte har förändrats till förmån för att ge den här aktören något mandat till att fatta beslut om verksamheten, vilket innebär att det kollegiala ledarskapet har svårt att få några egentliga effekter för verksam-

hetens utformning och innehåll. I förlängningen innebär detta även att ramarna för kvalitetsuppföljningen påverkas utav vilka värden som ledningen av verksamheten har sin grund i, vilket leder oss in på strukturerna för uppföljning och säkerställandet av verksamhetens kvalitet.

5.4 Kvalitetssäkring & Uppföljning

De olika styrformerna vilar som bekant på olika grunder och värden för verksamheten vilket medför att tillvägagångssättet för att säkerställa kvaliteten skiljer sig åt. Därför är det lämpligt att fundera över vilka aktörer och dimensioner av verksamheten som följs upp, av vem och i vilket syfte? Ur det empiriska materialet framträder en bild av att det i huvudsak är externa aktörer (som inte är verksamma i den enskilda skolenheten) i form av politiker och tjänstemän som följer upp verksamheten i syfte att säkerställa god kvalitet. Vad gäller den enskilda skolenhetens uppföljning av den egna verksamheten visar det empiriska materialet på att enskilda lärare följer upp det egna arbetet. I sin tur följs lärarnas arbete upp av rektor, på en aggregerad nivå för hela skolenheten, men det är oklart huruvida detta får några effekter på den operativa verksamhetens innehåll och riktning. Det går därmed att tala om två sorters uppföljning, *Extern uppföljning* och *Intern uppföljning* där den förstnämnda tenderar att få störst utrymme och inflytande för kvalitetssäkringens utformning.

5.4.1 Extern uppföljning

Ur empirin framkommer att den externa uppföljningen av skolan sker i flera steg. Förvaltningen, i form av bland annat områdeschef och sektorschef, ägnar sig åt extern uppföljning och kontroll genom att mäta måluppfyllelse i enlighet med de kommunalt uppsatta målen. Dessa kvalitetsrapporter tycks vara av central vikt för den här nivån eftersom det framkommer en bild ur det empiriska materialet att det i huvudsak är aktiviteter som dessa som styr deras arbete. De främsta nyckeltalen som följs upp är exempelvis betyg, storlek på barngrupper samt medarbetar- och brukarenkäter men de frågor som förvaltningen i förlängningen ska lösa och ansvara för tycks vara andra frågor som exempelvis personal- eller lokalbrist.

“Det är väl egentligen de här kvalitetsrapporterna, hur ser läget ut, vilka är våra utmaningar som jag då nämnde med lokal- och kompetensbrister då adresserar jag ju dem och sen kommer det ju också en

politisk styrning som jag ska omvandla till en tjänstemannaledning. Och det är ju ganska brett spektrum sådär, jag kan också välja där vad jag tycker är viktigast och så vidare.”

(Sektorschef)

Politikerna som befinner sig ovanför förvaltningen i flernivåsystemet ägnar sig mer åt en dialogbaserad form av uppföljning, vilket hänger ihop med politikernas upplevda ansvar i att de ska ge förutsättningar för skolan att fungera optimalt snarare än att direkt styra den. Politikerna ger en tydlig bild av att en väl fungerande dialog är en grundförutsättning för att styrningen av skolan ska fungera. En politiker beskriver den externa uppföljningens former och syfte enligt följande:

“Vi ställer rätt frågor till professionen, lärarna och rektorerna. Hur går det i våra skolor, med måluppfyllelsen, vad har ni gjort åt det om de pekar neråt? Jag tror det är en förutsättning att man har en bra dialog med förvaltningen för man har ju sina utmaningar, får vi en årskull som har fått dåliga betyg är det väldigt viktigt att följa det, vad är det som bidrog till det eller om det är stora incidenter, säkerhet, arbetsmiljö och personalpolitik. Då ligger det på oss i politiken att ställa rätt frågor och är vi inte nöjda med svaret så ställer vi frågor igen.”

(Politiker)

Den externa uppföljningen från både politik och förvaltning sker enligt ett så kallat årshjul. Olika uppföljningar, rapporter och dialogbaserade frågestunder återkommer vid samma tidpunkter varje år. Något som framkommer är att de olika systemen för uppföljning och kontroll inte alltid anpassas till skolverksamhetens förutsättningar och behov i den enskilda skolan. En rektor framhåller att det kan finnas svårigheter i att mäta effekterna av vissa mål kvartalsvis samt att det som efterfrågas i uppföljningen inte alltid är aktuellt för skolverksamheten.

”Man kanske sätter ett mål att nu ska vi öka närvaron i skolan och så gör vi någonting, åtgärder, och sen ska man efter tre månader tala om vad det är för skillnad utav det, jag tycker att det blir sådär. Man vill sätta de mål som man håller på att jobba med men det är inte alltid det som de (politikerna) frågar efter och då blir det nästan rektor själv som får sätta ihop det och till vilken nytta då? Då hinner jag inte förankra det jag skriver där, jag tycker det är viktigt att skriva den processen vi

håller på med men så blir det andra formuleringar som vi ska svara på och det tycker jag är lite jobbigt.”

(Rektor)

Den externa kvalitetssäkring och uppföljning vad gällan måluppfyllelsen i skolan påminner om management som styrform eftersom stor vikt läggs vid enskilda resultatmått och indikatorer samt att det framkommer en bild av att politikerna ger förvaltningen och de enskilda rektorerna i uppdrag att ansvara för själva genomförandet. Något som dock framkommer är att det saknas instrument för politikerna att agera i de fall då måluppfyllelsen är bristande eller inte överensstämmer med de kommunala politikernas intentioner.

”Problemet där kan jag väl tycka är att det inte blir så mycket diskussion om det, jag läser rapporterna rätt noga med tanke på att jag sitter med skolfrågorna men på nämndnivå blir det väldigt lite diskussion, man mer konstaterar att rapporten har kommit, den må vara jättebra eller väldigt kass men ja, några kommentarer på det och sen så går man vidare till nästa ärende.”

(Politiker)

Den externa uppföljningen har därmed formen av att vara konstaterande av hur verkligheten ser ut snarare än att fylla en funktion av att ändra, besluta om eller ge sanktioner om måluppfyllelsen är bristfällig. Utifrån det här perspektivet får uppföljningen inte avsedda effekter för att säkerställa verksamhetens kvalitet menar respondenter från den politiska aktören. Dock verkar det finnas en tilltro till att det är möjligt att följa upp verksamheten och därigenom styra den åt rätt håll vilket har visat sig genom att försöka identifiera behov till att göra prioriteringar via den kommunala budgeten. Det empiriska materialet verkar ändå visa på att det finns svårigheter för den externa uppföljningen att ge några egentliga effekter för att styra verksamheten enligt den riktning som dessa aktörer önskar.

5.4.2 Intern uppföljning

Det andra temat som är framträdande vid genomgång av det empiriska materialet handlar om den interna uppföljningen för verksamheten. Genom att följa upp det egna arbetet, elevernas resultat och andra dimensioner av yrkesutövningen framträder en bild av att det främst är lärarna som följer upp sitt eget arbete på en individnivå. Tillvägagångssättet liknar den upp-

följning som sker för den kollegiala styrformen men vad som saknas är att uppföljningen får positiva effekter för hela lärarkollegiet. En anledning tycks vara att kvalitetsuppföljningen på skolenheten inte anpassas till verksamhetens förutsättningar. Ett exempel ur det empiriska materialet handlar om att en skolledning har infört, i enlighet med skollagen, ett formulär för att hitta elever som riskerar få underkänt varför betygsskalan för formuläret rör sig mellan betygen F–D. Lärare menar att majoriteten av eleverna på skolan ligger mellan D–A varför formuläret skapar en onödig arbetsbörda eftersom den för de allra flesta utav eleverna blir intetsägande och kan skapa en stress och frustration.

”Vi ska sätta betyg från F–D men majoriteten av våra elever ligger mellan D–A vilket innebär att det säger ingenting... Den här dokumentationen går egentligen ut på att hitta alla elever som riskerar att inte nå målen. Då ska vi bocka i det och göra en åtgärdsplan och så ska allt dokumenteras. Har eleven mycket goda kunskaper så går det mellan D och A, då är det bara en bock, vilket innebär att våra elever som ligger däröver de kanske vill veta hur de ska flytta sig mellan C och B. Det säger ju ingenting för de eleverna.”

(Lärare)

Utifrån det här perspektivet menar lärarprofessionen att verktyget för att ge återkoppling till eleverna inte har anpassats till den enskilda verksamheten som i förlängningen innebär att uppgiften upplevs som meningslös. När det dessutom leder till negativa effekter för den enskilda eleven i form av stress skapas en frustration ibland lärarkollegiet. Vid frågan om vilken typ av uppföljning som förekommer av verksamheten svarar lärare att det görs en enskild uppföljning av det individuella arbetet för egen räkning men att det inte verkar få effekter för hela kollegiet. Detta verkar dels bero på att det inte finns något intresse av att skapa en gemensam uppföljning där lärare drar nytta av varandras erfarenheter, det verkar även finnas svårigheter i att hitta formerna för det. Ett exempel handlar om uppföljning av betyg där lärare dokumenterar betygsutvecklingen för det egna ämnet men där det verkar finnas en svårighet i att analysera och diskutera betygsutvecklingen på en för skolan aggregerad nivå.

”Bland annat fick vi sitta och utreda varför de nationella skolresultaten blev som de blev och ja, då läggs det ofta ut att vad ska vi kunna göra för att ändra det här, det är ju väldigt svårt och väldigt vagt, såhär blev

resultatet, varför blev det såhär, det är ju inte så lätt att svara på. Det är väldigt olika elevunderlag från år till år till exempel och vi försöker väl så gott vi kan utvärdera det men jag tycker nog inte att det är så jättetydligt hur vi ska göra det.”

(Lärare)

Det förekommer möteskonstellationer där frågor som berör kollegialt utvecklande och lärande men det är svårt att få ett grepp om diskussionerna har några direkta effekter på lärarnas arbete i klassrummet. En anledning till detta tycks vara att det verkar finnas svårigheter i att ta emot förbättringsmöjligheter från någon som inte ha någon kunskap om det egna ämnet. Detta avser både aktörer som inte tillhör professionen, som exempelvis rektor, men även från kollegor som har utbildat sig i ett annat ämne. Två olika lärare beskriver problematiken.

”Dessutom är det så att vi har ingen ‘ämne’vetenskapligt bildad rektor för tillfället på skolan. Det är ingen som ens kan ha någon åsikt om det så där är jag väldigt fri, skulle någon annan vilja styra eller ha åsikter så får man gärna göra det men då får man ju ha kunskap om det först, och det har man inte.” (Lärare)

”Och om man tänker att man jobbar på en skola med både förskola, låg-, mellan-, och högstadie och det blir en förstelärare i gymnastik, det finns en idrottslärare på en skola, hur ska han eller hon då ge mig hjälp i matte eller svenska, hur ska den då pusha mig som förstelärare?”

(Lärare)

Den övergripande analysen blir därför att de individuella uppföljningarna som lärare gör av det egna arbetet för nuvarande inte ger effekter till kollegiet. Det blir därför svårt att tala om att det för skolverksamheten finns kollegiala diskussioner som baserar sig på vetenskaplig grund och som får effekter för verksamhetens utveckling. I intervjuer med lärare och rektorer har professionen beskrivits i termer av individualister vilket tycks vara en av orsakerna till att kollegialt utvecklande diskussioner inte kan ges större utrymme och inflytande. Efter att ha illustrerat skolans kvalitetssäkring och uppföljning landar vi till slut i den sista dimensionen av analyskartan, *Hantering av kritik & konflikter*. När det empiriska materialet studerades utifrån det här perspektivet framkom inga särskilda iakttagelser varför den här dimensionen inte har några underkategorier.

5.5 Hantering av kritik och konflikter

Som framkommit ur analyskartan hanteras meningsskiljaktigheter olika beroende hur de olika styrformerna tenderar att se på olikheter inom organisationen. Vilket utrymme finns till kritiska diskussioner, ifrågasättande och ett välkomnande av meningsskiljaktigheter mellan skolans olika aktörer, och i förhållande till vem ligger ens lojalitet? Ur det empiriska materialet framkommer att lärarna har en stor lojalitet till sin profession men även till byråkratiska styrformer som läroplaner, skollagen och andra nationella styrdokument. Det förekommer en ambivalent bild vad gäller lojaliteten gentemot skolledningens beslut för den enskilda skolan. Samtidigt som lärarna i intervjuutsagor uttrycker det som att de ofta ”finner sig i den rådande situationen” och därmed inte framför sina åsikter framkommer en annan bild vid analys av observationsprotokoll. Vid mötesarenor där framtida arbetssätt, satsningar och fokusområden diskuteras motsätter sig lärare olika förslag som adresserats från skolledningen då det helt enkelt inte anses finnas tid inom ramen för deras anställning. Att lämna organisationen verkar enbart förekomma som sista utväg, exempelvis har lärare vittnat om hur kollegor från professionen sagt upp sig när de exempelvis inte fick ta del av det nyligen införda lärarlönelyftet. Utifrån det här perspektivet tenderar det att finnas en viss lojalitet till organisationen men vid övermäktighet eller när beslut berör den egna tilltron till professionens yrkesutövning används utträde ur organisationen som utväg.

”En del är jättekritiska och framför sina åsikter hela tiden och andra blir väldigt tysta och en del tycker faktiskt att det är rätt så bra och det får man ju inte heller glömma. Ofta är det ju de negativa som hörs också och det är ju svårt att förhålla sig till vad det handlar om egentligen men det är mycket prat i korridorerna tyvärr kan jag tycka.”

(Lärare)

En intressant aspekt av kritik och konflikter kan ställas i relation till politikernas dialogbaserade relation med verksamheten där syftet är att lyssna in och höra vad det är verksamheten behöver för att kunna göra bedömningar och prioriteringar i budgeten för skolan. Om det inte finns utrymme till att utveckla verksamheten och ifrågasätta den med grund i lärarprofessionens kunskapsbas blir det i förlängningen svårt för externa aktörer, förvaltningen och politiker, att lyssna in vad det är verksamheten behöver i syfte att uppnå de kommunala och statliga målen.

5.6 Sammanfattande analys

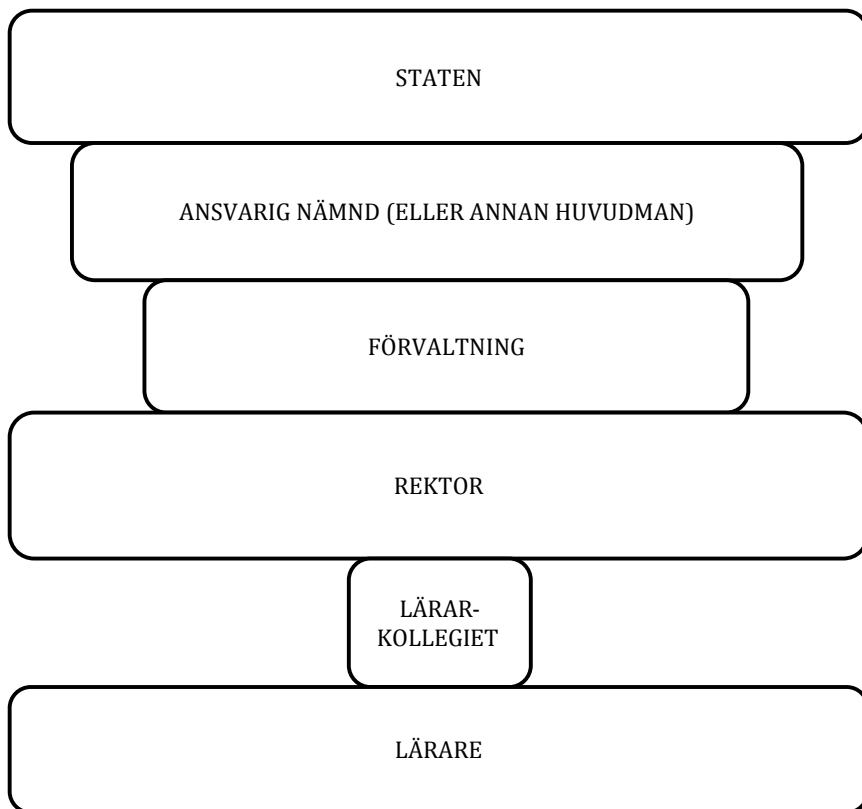
Sammantaget har avsnittet *Empiri & Analys* illustrerat hur aktörer inom skolväsendet relaterat till de olika styrformerna. Den framarbetade analyskartan har hjälpt studien att strukturera och kategorisera studiens insamlade empiri för att erhålla en mer nyanserad bild av styrningens utformning för utbildningsväsendet. En övergripande reflektion är att aktörerna på de olika nivåerna har i grunden skilda uppfattningar för hur roll- och ansvarsfördelningen för aktörerna i flernivåsystemet är uppbyggt inom ramen för styrningen av skolan. Avsnittet har påvisat att samtliga tre styrformer, *Byråkrati*, *Management* och *Kollegialitet* förekommer, vilket vi hade kännedom om sedan tidigare. Däremot har analyskartan hjälpt studien att belysa vilket utrymme och inflytande de olika styrformerna i slutändan får för hur styrningen utformas. Analysen har visat på att de två styrformerna *Byråkrati* och *Management* får störst utrymme men att aktörernas handlingsutrymme påverkar i vilken utsträckning strategierna får något inflytande. I uppsatsens avslutande skede ges en illustration för vilket inflytande de olika aktörernas strategier har för styrningens utformning.

6. Slutsats & Diskussion

Inledningsvis i den här studien målades en bild upp av att utbildningsväsendet idag organiseras enligt en hierarkisk styrning och en mer ihopkopplad organisation genom att fokusera på marknadsinspirerade värden, vilket ställdes i relation till den bild som beskriver organisationen som löst kopplad (Weick 1976). För att kunna förstå detta har studien illustrerat vilka aktörer som utövar styrning och var de befinner sig i flernivåsystemet. Resultaten av den här studien pekar på att aktörerna följer en hierarkisk kedja, från statlig till lokal nivå som presenteras genom en pedagogisk illustration i Figur 2. De olika storlekarna på boxarna indikerar aktörernas inflytande över styrningens utformning. Vilka olika styrningsstrategier som går att urskilja för de olika aktörerna och vilket inflytande de har på styrningen kommer att presenteras mer i detalj längre fram i diskussionen. Emellertid är den övergripande slutsatsen att *Byråkrati* och *Management* dominerar de olika styrningsstrategierna men att aktiviteterna enbart får begränsat inflytande då lärares handlingsutrymme och inflytande tenderar att vara stort. Studien visar därmed på att utbildningsväsendet fortfarande går att beskriva i termer av löskoppling.

Överst återfinns: a) *Staten* som sätter ramarna för skolan och till viss del innehåll, därefter utgör b) *Huvudmannen* (ansvarig nämnd eller annan huvudman) en aktör för att säkerställa att de nationella målen implementeras, upprättar egna lokala mål- och inriktningsdokument, som grundar sig i de nationella målen, samt fördelar resurser till verksamheterna. Därefter ska c) *Förvaltningen* genomföra och följa upp de lokala mål- och inriktningsdokumenten. När vi slutligen når ner till den enskilda skolverksamheten fyller d) *Rektorn* som aktör en viktig funktion i att organisera, leda och fördela arbetet på den enskilda skolan, vilket är något som föreskrivs både i skollagen och som framkommer i den fältbaserade empirin. Den näst sista boxen i Figur 2 illustrerar e) *Lärarkollegiet* på en aggregerad skolnivå som för styrningen utgör en central roll i att beskriva hur praktiken tenderar att ta sig i uttryck, vilken kommer att presenteras mer ingående under diskussionens gång. Slutligen utgör den enskilda f) *Läraren* en central aktör för

styrningens utformning eftersom det är i klassrummet som den här aktören har störst utrymme att påverka utfallet för verksamheten.



Figur 2: Aktörer och dess inflytande för styrningens utformning. Figuren är en pedagogisk illustration över vilka aktörer som utövar styrning i skolan och på vilken nivå de befinner sig i flernivåsystemet. Storleken på boxarna indikerar aktörernas inflytande över styrningens utformning.

Studien hade även för avsikt att identifiera olika styrningsstrategier för aktörerna samt vilket genomslag de får för styrningens utformning. Analysen har visat på att en av de mest inflytelserika aktörerna är a) *Staten* som genom dess riktlinjer i grunden påverkar alla beslut för utbildningsväsendet, vilket

innebär att alla andra aktörers handlingsutrymme och möjlighet att påverka styrningen således är begränsad via den statliga lagstiftningen. Eftersom tidigare avsnitt illustrerat styrformerna för staten som aktör får *Byråkrati* och *Management* i grunden en märkbar påverkan på styrningens utformning. Som den statliga styrningens förändring och framväxt visat på har den lokala nivån i form av kommun, förvaltning och lärare fått ett utökat handlingsutrymme varför det blir intressant att diskutera hur formerna för styrning ser ut för de här aktörerna.

De två aktörer som befinner sig under staten i den hierarkiska kedjan är b) *Huvudmannen* (nämnd eller annan ansvarig huvudman) och c) *Förvaltningen*. Styrningsstrategierna för de här aktörerna framträder i huvudsak under analys av dimensionen kvalitetssäkring och uppföljning, vilket tyder på att de här aktörerna främst fokuserar på kontroll och uppföljning som strategi för att styra verksamheten. Utifrån det som framkommit ur analysen verkar det dock som att de här aktörerna och deras strategier får begränsad inverkan för styrningen. En avgörande orsak handlar om att det som följs upp och kontrolleras inte tycks passa den enskilda skolverksamheten eller vara uppdaterad till att följa upp det som är aktuellt för skolan. Med anledning av att uppföljningen är fördröjd får den således liten inverkan på styrningens utformning.

Staten är inte den enda som påverkar olika aktörers handlingsutrymme. d) *Rektorn*, som är den aktör som befinner sig under förvaltningen i den hierarkiska kedjan, har en central roll för styrningens utformning och påverkar lärarnas handlingsutrymme i organisatoriska termer. Genom att besluta om exempelvis enskilda satsningar för skolenheten, hur stora barngrupperna ska vara samt när lärare ska ha lektioner respektive planeringstid måste lärarna som aktör ta hänsyn till detta när de planerar och strukturerar sitt arbete. Utifrån det här resonemanget går det att tala om att rektor som aktör främst använder sig av styrningsstrategier i att organisera verksamheten för att påverka utfallet av styrningen. Ur analysen framkom en bild av att verksamheten organiseras med grund i styrformerna *Byråkrati* och *Management* och att lite utrymme ges till Kollegialitet som styrform.

Vidare visade analysen på att e) *Lärare* som aktör har en stor betydelse för styrningen av skolan. Det är i klassrummet som lärare bestämmer upp-lägget på lektioner med grund i statliga styrdokument men i övrigt är det ingen aktör som har inflytande över den här delen av skolan mer än den enskilda läraren. Lärarens handlingsutrymme går därför att förstå som en

styrningsstrategi för den här aktören. Så, hur kan denna illustration och beskrivning förstås i termer av styrning och inflytande över styrningskontextens utformning i skolan? Innan vi går vidare till detta är det lämpligt med en kortare redogörelse av vad som hittills kunnat uppmärksammas. De två styrformerna *Byråkrati* och *Management* dominerar de olika aktiviteterna som förekommit, även om analysen har visat på att det finns några arenor för kollegialiteten att verka inom är det andra värden som fokuseras på för verksamheten. Samtliga aktörer, från staten ner till rektorn, föreskriver styrningsaktiviteter av byråkratisk eller managementliknande karaktär. En slutsats är därför att *Kollegialiteten* inom utbildningsväsendet för nuvarande tenderar att vara obefintlig, men hur kan denna avsaknad förklaras?

Studien visar på en ambivalent bild av e) Lärare och dess inflytande över styrningskontextens utformning. Hur kan lärare som har så mycket inflytande på individnivå samtidigt beskrivas i termer av ett svagt lärarkollegium? I studiens analys har det skildrats hur lärare använder sig av sin professionsgrundade handlingsfrihet som styrningsstrategi och därigenom motsätter sig ledningen på skolan, rektor och andra kommunala beslut talar för att lärarna har ett stort inflytande för styrningens utformning. Utifrån det här perspektivet går det även att tala i termer av ett *starkt lärarkollegium*, på en individnivå. Samtidigt finns det fåtal eller inga förutsättningar för lärarna som kollegium att träffas, nätverka och forma den kollegiala styrningen. Exempelvis spenderas tiden vid de arenorna som finns på andra dimensioner av skolverksamheten som rör frågor om effektivitet, kostnader för skolan och övergripande organiseringsprinciper för verksamheten där lärarna som kollegium och aktör har lite inflytande över både dagordningen och även utfallet. Utifrån det här perspektivet går det att tala i termer av ett *svagt lärarkollegium*, på en aggregerad nivå.

Kollegialiteten på en organiserad nivå går därmed att beskrivas som svag men den enskilda läraren på individnivå erhåller en stark autonomi vilket kan förklaras av att lärare utgörs av en profession. Som beskrivits tidigare utgör autonomi en viktig och grundläggande förutsättning för en profession (Noordegraf 2007). En tolkning är därför att lärarkollegiets motsättningar till förändring, exempelvis vid införandet av förstelärare, snarare handlar om ett försök att värna om autonomi än en kritisk inställning till kollegialiteten. Sahlin och Eriksson-Zetterquist (2016) skriver i deras bok att kollegialiteten är en modern styrform som behöver utvecklas och moderniseras för att passa det moderna samhället. Eftersom det pedagogiska ledarskapet har delegerats

till de nyligen införda förstelärarna skulle dessa kunna användas som *primus inter pares*, den förste bland likar, och därigenom kunna utveckla kollegialiteten på den enskilda skolan. Hur som helst blir den övergripande slutsatsen blir att den bristande förmågan i att organisera lärarkollegiet får effekter för att kollegialiteten tenderar att vara obefintlig.

Även om kollegialiteten tycks lysa med sin frånvaro betyder det inte att övriga styrningsstrategier får möjlighet att påverka hela styrningens utformning. Analysen av den här studien har visat på att det tycks finnas olika perspektiv i hur utbildningsväsendet styrs och organiseras vilket uttrycks i termer av att olika aktörers styrningsstrategier inte tycks följa den ihopkopplade och hierarkiska kedja som inledningsvis målats upp. Därmed tycks det ökade fokuset på management som styrform, och även fortfarande byråkratiska strukturer, inte få den inverkan på den operativa kärnan för verksamheten, vilket i huvudsak beror på lärarprofessionens starka autonomi och handlingsutrymme. Ovanstående resonemang indikerar på att utbildningsväsendet fortfarande kännetecknas utav en löst kopplad organisation (Weick 1976).

Genom en alternering mellan det teoretiska ramverket, i form av den utarbetade analyskartan, och studiens empiri har centrala aktörer som utövar styrning identifierats och på vilken nivå de återfinns har illustrerats. Olika styrningsstrategier har vidare uppmärksammats som i förlängningen har kunnat visa på vilka styrformer som i huvudsak förekommer och kan förklara styrningen av skolan. Sammantaget tenderar styrningen av skolan vara ett komplext system att beskriva men den nuvarande strukturen pekar på att de mest inflytelserika aktörerna är *Staten*, *Rektorn* och *Lärare*. Genom att belysa aktörernas inflytande för styrningskontextens utformning i den pedagogiska illustrationen i Figur 2 har en nyanserad bild av styrningen i skolan kunnat erhållas.

7. Vidare forskning

Under studiens gång har en del intressanta områden och dimensioner uppmärksammats att vidare undersöka. I studiens insamlade empiri framkommer en bild av att föräldrar och elever har ett stort inflytande över styrningen. Då föreliggande studie inte intervjuat någon av dessa aktörer vore en intressant förlängning av den här studien även innefatta det horisontella ledet för styrningens utformning och inflytande. Att det förekommer obalans vad gäller de olika styrformernas inflytande över styrningen är också ett framträdande tema. I den studie som här presenterats har problemen bottnat i den oklarhet vad gäller ansvar kontra styrning, vilket också är i enlighet med tidigare studier som påvisat att det kan förekomma en viss problematik i att styra en verksamhet som man inte har ansvar för och vice versa (Jarl och Rönnerberg 2015). Vidare studier behövs således för att skapa ett normativt förtydligande i hur ansvar och styrning kan komma att utformas inom ramen för styrningen av utbildningsväsendet.

Referenser

- Ahrens, T & Chapman, C.S. (2007). Management accounting as practice. *Accounting, Organizations and Society* 1–2(32), s. 1–27.
- Almqvist, R. (2006) *New Public Management: Om konkurrensutsättning, kontrakt och kontroll*. Malmö: Liber.
- Alvehus, J & Kastberg, G. (u.å.) *Framorganiserad profession. En granskning av reformer i skolan*. Läst 2016-12-13
- Alvesson, M. och K. Sköldberg (2008). *Tolkning och reflektion: vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod. Vol. 2*. Lund: Studentlitteratur
- Bryman, A. (2011). *Samhällsvetenskapliga metoder. Vol. 2*. Liber
- Campbell, E. (1999). Towards a Sociological Theory of Discretion. *International Journal of the Sociology of Law* 27, s. 79–101.
- Czarniawska, B. (2014). *Ute på fältet, inne på skrivbordet*. Lund: Studentlitteratur.
- Ek, E. (2012). *De granskade. Om hur offentliga organisationer görs granskningsbara*. Doktorsavhandling. Förvaltningshögskolan, Göteborgs Universitet.
- Ekengren, A-M & Hinnfors, J. (2012). *Uppsatshandbok. Hur du lyckas med din uppsats. Vol. 2*. Studentlitteratur.
- Engström, Y. (2000). Activity, Theory and the Social Construction of Knowledge: a Story of Four Umpires. *Organization* 7(2), s. 301–310.
- Evans, L (2011). The “shape” of teacher professionalism in England: professional standards, performance management, professional development and the changes proposed in the 2010 White Paper. *British Educational Research Journal* 37(5), s. 851–870.
- Evans, T. & Harris, J. (2004). Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion. *British Journal of Social Work* 34(6), s. 871–895.

- Evetts, J. (2009). New Professionalism and New Public Management. Changes, Continuities and Consequences. *Comparative Sociology* 8(2), s. 247–266.
- Goodin, R.E. (1986). Welfare, Rights and Discretion. *Oxford Journal of Legal Studies* 6(2), s. 232–261.
- Grimen, H & Molander, A. (2008). *Profesjon og tillit. Profesjonsstudier*. Universitetsforlaget.
- Hofstede, G. (1981). Management control of public and not-for-profit activities. *Accounting Organizations and Society* 6(3), s. 193–211.
- Hood, C. (1991). A Public Management for all Seasons? *Public Administration* 69(1), s. 3–19.
- Jarl, M. (2012). *Skolan och det kommunala huvudmannskapet. Vol. 1*. Malmö: Gleerups.
- Jarl, M & Rönnerberg, L. (2015). *Skolpolitik. Från riksdagshus till klassrum. Vol. 2*. Malmö: Liber.
- Jensen, M.C. & Meckling W.H. (1976). Theory of the firm: Managerial behaviour, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics* 3(4), s. 305–360.
- Johansson, V. & Lindgren, L. (2013). *Uppdrag offentlig granskning*. Lund: Studentlitteratur.
- Kastberg, G. (2016). Trust and Control in Network Relations: A Study of Public Sector Setting. *Financial Accountability and Management* 32(1), s. 33–56.
- Kastberg, G. & Lagström, C. (2016). *Nyckeltal, balans och dialog – En studie av styrning och nyckeltal i Förskola & Grundskola i Kungsbacka kommun*. U-rapporter, Kommunforskning i Västsverige 99, s 4–44.
- Kouzes, J.M. & Mico, P.R. (1979). Domain Theory: An Introduction to Organizational Behaviour in Human Service Organizations. *Journal of Applied Behavioural Science* 15(4), s. 449–469.
- Liljegren, A & Parding, K. (2010). Ändrad styrning av välfärdsprofessioner – exemplet evidensbaserad i socialt arbete. *Socialvetenskaplig tidskrift* 3–4, s. 270–288.
- Luhmann, N. (1998). *Observations on Modernity*. Stanford University Press.

- Lundgren, U.P. (2002). Political Governing of the Education Sector: Reflections on Change. *Studies in Educational Policy and Educational Philosophy. E-tidskrift 1*, s. 1–12.
- Marklund, S. (1984). *Skola för och nu: 50 år av utveckling*. Stockholm: Liber.
- Mintzberg, H. (1983). *Structure in fives: Designing effective organizations*. Englewood Cliffs, N.J. US: Prentice-Hall.
- Nationalencyklopedin. [βLäst 2017-04-10](#).
- Noordegraf, M. (2007). From “Pure” to “Hybrid” Professionalism: Present-Day Professionalism in Ambiguous Public Domains. *Administration and Society* 39(6), s. 761–785.
- Osborne, D & Gaebler, T. (1992) *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: Addison-Wesley.
- Ouchi, W.G. (1977). The Relationship Between Organizational Structure and Organizational Control. *Administrative Science Quarterly* 22(1), s. 95–113.
- Patel, R & Davidsson B. (2011). *Forskningsmetodikens grunder: Att planera, genomföra och rapportera en undersökning*. Lund: Studentlitteratur.
- Peter, B.G. (2001). *The Future of Governing: Four Emerging Models. Vol. 2*. University Press of Kansas.
- Pettigrew, A.M. (1990). Longitudinal field research on change: theory and practice. *Organization Science* 1(3), s. 267–292.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform: A Comparative Analysis. Vol. 2*. Oxford University Press.
- Power, M. (1997). *The audit society: rituals of verification*. Oxford University Press.
- Prop. (1988/89:4) *Om skolans utveckling och styrning*.
- Richardsson, G. (2010). *Svensk utbildningshistoria: skola och samhälle för och nu*. Lund: Studentlitteratur.
- Sahlin, K. & Eriksson-Zetterquist, U. (2016). *Kollegialitet. En modern styrform*. Lund: Studentlitteratur.

- SCB (2015:a). *Räkenskapsammandrag för kommuner och landsting*. Hämtad 2017-02-07.
- (2015:b). *Kostnader för utbildningsväsendet*. Sveriges officiella statistik, statistiska meddelanden. Hämtad 2017-02-07
- SFS (2010:800) *Skollag*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- SFS (2011:556) *Förordning med instruktion för Statens skolinspektion*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- SFS (2015:1047) *Förordning med instruktion för Statens skolverk*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- SKL. (u.å.) *Så mycket kostar skolan*. Hämtad 2017-02-07.
- Skolverket (1997). *Ansvar för skolan – en kommunal utmaning*. Stockholm: Katarina Tryck.
- Steedman, P.H. (1991). *On the Relations between Seeing, Interpreting and Knowing. Research and reflexivity*. Utg. av. F. Steier. Inquiries in social construction. London: Sage.
- Tomkins, C. (2001). Interdependencies, trust and information in relationships, alliances and networks. *Accounting, Organization and Society* 26(2), s. 33–56.
- Utbildningsdepartementet, *Avslutade utredningar*. Hämtad 2017-02-07
- Vetenskapsrådet (2011). *God forskningssed*. Vetenskapsrådets rapportserie 1.
- Weber, M. (1983). *Ekonomi och samhälle: Förståelsesociologins grunder*. Övers. Arne Lundquist. Lund: Argos.
- Weick, K.E. (1976). Educational Organizations as Loosely Coupled Systems. *Administrative Science Quarterly* 21(1), s. 1–19.

A Appendix

A.1 Intervjuguide lärare

Inleda med att förklara att vi är intresserade av att följa upp lite kring försteläraryrket samt vill fokusera mer på den allmänna styrningskontexten i skolan.

Inledande

- Varför ville du bli lärare?
- Vad är en bra lärare, hur vet man det? Vad gör hen?
- Berätta om det senaste året, vad har varit de mest avgörande händelserna?

Om styrning

- Vad gör du på jobbet? Beskriv din vardag.
 - o Vad är roligt/utmanande?
 - o Vad är tråkigt/jobbigt?
 - o Rutiner kontra kreativitet? Problemlösning?
 - o Hur fri är du att utforma din undervisning och andra dimensioner av din yrkesvardag?
 - o Läger sig någon i någon gång?
- Hur ser en typisk arbetsdag ut?
- Hur har det senaste året varit rent tidsmässigt? Har det varit en rimlig arbetsbelastning?
- Vad styr det du gör? (Öppen fråga, vänta på vad de säger och checka sedan av nedanstående)
 - o Chefer: Vad spelar de för roll på skolan? Är rektor en pedagogisk ledare?
 - o Insyn i ditt arbete?

- o Kollegor och förstelärare?
- o Styrdokument, läroplaner och policys?
- o Hur märker du av nivån ovanför skolan, förvaltningen och politikerna?
- o Hur har föräldrar- och elevinflytande förändrats över tid?
- Vilka rutiner/administration påverkar din vardag? Exempelvis möten, budget.
- Allt mäts enligt litteraturen, känns det igen från din vardag? Om ja, vad är det som mäts?
 - o Hur ser du på dokumentation, behövs det?
 - o Finns det ett fungerande system för granskning?
- I litteraturen pekats budgeten ut som ett viktigt styrmedel, men hur påverkar den dig?
- Ett annat tema som förekommer i litteraturen är ledarskap. I din vardag, upplever du att ledarskap förekommer? Från vem? Till vad?
- Hur tycker du att det nuvarande ledarskapet på skolan fungerar?

Om förstelärare och lärarlönelyftet

- Vad innebär försteläraryrollen för dig?
 - o Finns det en acceptans (hur har det mottagits) för rollen i kollegiet?
 - o Hur har uppdraget förankrats av ledningen?
 - o Vad gör de egentligen? Hur får du ta del av det?
 - o Har försteläraryrollen förändrats över tiden? Har det skett förskjutningar (i relationer mellan kollegor, rektor med mera)
 - o Vem blir förstelärare? Är du intresserad?
- Hur har införandet av lärarlönelyftet sett ut och fungerat? Kriterier?
- Dina egna känslor, hur påverkar det dig?
- Hur ser du på relationen mellan LLL-lärare och förstelärare (roller, kvalifikationer)?
- Vad tror du om läraryrket i framtiden?

A.2 Intervjuguide rektor

Inleda med att förklara att vi är intresserade av att följa upp lite kring förstelärarysreformen samt vill fokusera mer på den allmänna styrningskon-texten i skolan.

Inledande och om förstelärarysreformen

- Berätta om det senaste året, vad har varit de mest avgörande händelserna?
- Hur har kommunens strategi utvecklats sedan sist?
- Hur har förstelärarysreformen på skolan utvecklats sedan sist vi pratade?
- Hur ser deras formella uppdragsbeskrivningar ut? Har de nedsättning i tid?
- Nu har förstelärarysare funnits i några år, hur har det fungerat enligt dig?
- Vilka är de viktigaste sakerna förstelärarysare har gjort? Nämn tre saker.
- Vad tycker du generellt om reformen nu? Har din syn ändrats?
- Vad upplever du som det mest centrala i förstelärarysarens roll? Har det förändrats med tiden?
- Hur ser du på förstelärarysarnas mandat att leda skolutvecklingen? Hur kan man som rektor ge dem det mandatet?
- Vilka utmaningar möter du gällande reformen? Har det dykt upp nya utmaningar under året?
- Finns det något du önskar att ni från ledningens sida gjort annorlunda när det gäller förstelärarysarna?
- Nu har ju lärarlönelyftet också kommit.
 - o Hur har införandet sett ut och fungerat? Kriterier?
 - o Dina egna känslor, hur påverkar det dig?
 - o Hur ser du på relationen mellan LLL-lärarysare och förstelärarysare (roller, kvalifikationer)?

Om styrning

- Om du skulle förklara styrningen av skolan för någon som är helt oinsatt, vad skulle du säga då?
- Utifrån din position, vad känner du styr/påverkar dig mest? Varför gör du det du gör? (Led in på olika nivåer beroende på position och ända upp till politiken).
- Ett tema som förekommer i litteraturen är ledarskap. I din vardag, upplever du att ledarskap förekommer? Från vem? Till vad?
- På vilket sätt påverkar du det som händer i klassrummet?
- Allt mäts enligt litteraturen, känns det igen från din vardag? Om ja, vad är det som mäts?
- I litteraturen pekas budgeten ut som ett viktigt styrmedel, men hur påverkar den dig?

Avslutande

- Hur ser du på förutsättningarna att stärka lärarprofessionen som helhet med hjälp av denna reform?
- Tanken med reformen är ju att stärka lärarprofessionen, kan du efter att det gått lite tid se vilka effekter reformen har fått för professionen? På individuell och kollektiv nivå?
- Vilka utmaningar ser du för förstelärrarreformens framtida förankring?
- Vilka övriga utmaningar ser du att lärarprofessionen som helhet står inför?
- Hur kan lärarprofessionen stärkas? Behöver den stärkas?

A.3 Intervjuguide förvaltning

Inledande

- Beskriv ditt jobb. Hur märks det om du gör ett bra jobb?
- Berätta om de senaste året, vilka har varit de mest avgörande händelserna?
- Vad har varit mest problematiskt?
- Berätta om något du drivit.

Om styrning

- Förklara för mig hur svensk skola styrs.
- Utifrån din position, vad känner du styr/påverkar dig mest i din vardag? Varför gör du det du gör? (Led in på olika nivåer beroende på position ända upp till politiken)
- På vilket sätt påverkar du vad som händer i klassrummet?
- Allt mer mäts enligt litteraturen, känns det igen från din vardag? Om ja, vad är det som mäts?
- I litteraturen pekas budgeten ut som ett viktigt styrmedel, men hur påverkar den dig?
- Ett annat tema som förekommer i litteraturen är ledarskap. I din vardag, upplever du att ledarskap förekommer? Från vem? Till vad?
- Vilka roller intar, förvaltning centralt, rektorer, förstelärare, lärare? Har rollerna förskjutits?

Om förstelärarreformen

- Nu har förstelärare funnits i drygt två år, hur har det fungerat enligt dig? Vad har förändrats?
- Vilka är de viktigaste sakerna som förstelärarna har gjort? Nämn tre saker.
- Om du fick reflektera över förstelärarna i din omgivning, vem av dem är mest självklar och vem skulle du själv inte ha utsett? Varför?
- Nu har ju lärarlönelyftet också kommit, hur har införandet av det sett ut och fungerat? Kriterier? Dina egna känslor, hur påverkar det dig?
- Hur ser du på relationen mellan LLL-lärare och förstelärare (roller och kvalifikationer)?

A.1 Intervjuguide politiker

Inleda med att förklara att vi är intresserade av att följa upp lite kring förstelärrarreformen samt fokusera mer på den allmänna styrningskontexten i skolan.

Inledande

- Berätta om din bakgrund och dina nuvarande arbetsuppgifters innehåll och syfte.
- Hur upplever du din roll som politiker med ansvar för skolverksamhet?
- Vilka är de viktigaste värdena? Vilka har varit de frågor som engagerat dig mest sedan du axlade uppdraget?
- Vad har varit svårast? Vad har överraskat positivt?

Om styrning

- Beskriv hur svensk skola styrs med utgångspunkt i dina egna erfarenheter.
 - o Hur ser relationen ut mellan dig, skolledningen och rektor?
 - o Vad har ni för olika ansvar gällande skolan?
 - o Hur ser ansvarsfördelningen för styrning av skolan ut mellan staten och er?
 - o I vilken utsträckning är du fri att påverka verksamheten?
 - o Vad styr dig som nämndpolitiker?
- Kan du nämna tre saker/initiativ där du/politiken påverkat?
- Hur bedömer du verksamheten? Hur vet du om den är bra/dålig? Vilka är de viktigaste informationskällorna?
- Vilka mätetal och nyckeltal brukar du uppmärksamma (om några)?
- Vilken roll spelar betygssnittet för er bedömning/utvärdering av verksamheten?
- Berätta om hur ni arbetar med budget. I vilken utsträckning upplever du att budgeten är ett styrinstrument?
- Vad anser du att du behöver för att kunna styra/leda/påverka verksamheten och hur gör du för att tillskansa dig det? Vad saknas?

- Kommunen ska som huvudman enligt lagstiftningen ”svara för att verksamheten genomförs inom de ramar och riktlinjer som riksdagen och regeringen lägger fast”, hur gör ni för att förverkliga detta?
- Vad är din roll för att uppnå en bra skolverksamhet?

Om förstelärare

- Vilken är din bild av förstelärarysreformen?
- Hur har det fungerat i er förvaltning?
- På vilket sätt har du konkret märkt av förstelärarna?
- Finns det några för- eller nackdelar som du ser med införandet av reformen?
- Nu har ju lärarlönelyftet också kommit, hur har det påverkat er i nämnden? Vad har ni för roll vad gäller lärarlönelyftet? Kriterier? Urval? Förankring?

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

Verksamheten utgår ifrån ett samarbetsavtal mellan kommuner och landsting 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**

Övre Fogelbergsgatan 6
c/o Göteborgs universitet
Box 665
405 30 Göteborg
Tel 031-786 59 00
E-post kfi@kfi.se
www.kfi.se