

CEFOS RAPPORT 6

Skolchefers arbete

Om chefskap och styrning inom skelsektorn

Anna Cregård

Innehållsförteckning

Förord.....	7
Författarens förord.....	9
<i>Kommunalt chefskap - en svår uppgift?</i>	<i>11</i>
Inledning	11
Utbyggnad av offentlig service.....	11
Sämre tider och neddragningar.....	12
Har viljan att förändra avtagit?	13
Kommunala chefer i förändrad och föränderlig kontext	14
Förvaltningschefen - en yrkeskategori i kläm.....	14
Mellan vardag och ideologi	15
Mellan övertygelser och regler	16
Mellan organisation och profession	16
Mellan effektivitet och realitet	17
Skolsektorn som exempel.....	17
Typiska drag för skolsektorn	18
En förändrad sektor	19
Studiens fokusering	20
Vidareutveckling av syftet och avgränsningar.....	20
Sammanfattning	23
<i>Om föreställningar och förfaringssätt.....</i>	<i>24</i>
Verklighetssyn	24
Kunskap.....	25
Kvantitativ eller kvalitativ studie?	26
Insamling och sammanställning av material	27
Enkäter.....	28
Intervjuer	29
Dagböcker.....	30
Observation.....	31
Att förstå rätt.....	31
Sammanfattning	32

<i>Vad chefer gör enligt litteraturen</i>	33
Definition av begreppen chef och ledare	33
Ansvars- och ledarfunktionerna	34
Hur använder chefer sin tid?	35
Kontaktnät utifrån arbetsprofiler	37
Externt kontaktnät	38
Omfattande kontaktnät - både internt och externt	38
Litet kontaktnät	38
Internt kontaktnät	38
Förändringar och nyheter i kontaktnätet	39
Uppgifter utifrån roller	39
Sammanfattning	43
<i>Styrning av och inom skolsektorn</i>	44
Förändrad statlig styrning	44
Styrformer	45
Styrningens inriktning	46
Styrningens intensitet	47
Skolchefer och styrning	48
Sammanfattning	49
<i>Berättelser om vad skolchefer gör</i>	50
Diskussion om tillvägagångssättet	50
Ledning och ansvarstagande under två veckor	53
Att leda förvaltningen	53
Att ta ansvar för verksamheten	54
Resumé och kommentar	56
Karakteristiskt för de studerade veckorna	57
Vecka 1: Lugn och ro	57
Vecka 2: Stressad och pressad	60
Resumé och kommentar	64
Skolchefernas kontaktnät	65
Resumé och kommentar	67
Rollkategorier och uppgifter i empirin	68
Att utveckla och förändra samt bearbeta information	68
Att organisera och samordna	69
Att kontrollera och styra samt fatta beslut	70
Att representera och att verkställa	70
Resumé och kommentar	70
Sammanfattning	71

<i>Skolchefernas styrning</i>	72
Finns det utrymme för skolcheferna att styra?	72
Skillnaden mellan generell och speciell styrning	73
Resumé och kommentar	76
Tillvägagångssätt vid styrning.....	77
Övertalning	77
Delgivning	78
Förannonsering	79
Processualisering	80
Spridning	80
Exemplifiering	81
Ignorering	82
Hot	82
Resumé och kommentar	83
Faktorer som förenklar och försvårar styrning.....	84
Effekter av nya förutsättningar för styrning	85
Resumé och kommentar	86
Sammanfattning	86
 <i>Eftertankar och slutsatser</i>	 88
Slutsatserna i korthet	88
Fördjupning av förståelsen för skolchefers arbete	89
Sammanfattning	93
Referenser	94

Förord

Skolchefers arbete. Om chefskap och styrning inom skolsektorn är det sjätte numret i CEFOS rapportserie. Rapporten är dels en redovisning från forskningsprojektet 'Styrningens form och ansikte. Ett forskningsprogram om toppchefers betydelse i kommuner', dels en licentiatuppsats i offentlig förvaltning vid Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet. Projektet ingår i ett av CEFOS delprogram: 'Den offentliga sektorns inre organisation'. Forskningsprojektet leds av docent Rolf Solli och syftar till att beskriva hur de kommunala ledarna agerar när de styr.

Denna delstudie baseras på vad tretton skolchefer gjorde och hur de styrde under två veckor hösten 1995. Metodiskt bygger den på tolv djupintervjuer, vilka kombinerats med dagboksanteckningar samt öppen observation av en skolchef under en arbetsvecka. Resultaten beskriver bland annat skolchefernas uppgifter, kontakter och styrning. De pekar på att skolcheferna agerar i en komplex situation, där styrningen tar sig olika uttryck. I studien utvecklas därför begreppen speciell och generell styrning, vilka dels visar på två vitt skilda sätt att styra, dels möjliggör en diskussion om skolchefernas utrymme i organisationen.

Göteborg i oktober 1996

Lars Strömberg
Föreståndare, CEFOS

Författarens förord

Nu är uppsatsen klar. Lite mer än två år av studie och författande har den krävt. Ett tag, ungefär vid halvtid, trodde jag knappt att denna tidpunkt skulle infinna sig. Men nu när den har det, vill jag tacka några personer som bidragit till att studien färdigstälts.

De skolchefer jag intervjuat alternativt observerat har välvilligt ställt upp och avsatt tid. Det är jag tacksam för, särskilt med tanke på hur kort och innehållsfattig uppsatsen skulle ha blivit om de avböjt att fungera som studiesubjekt. Jag kommer kanske tillbaka till dem i mitt fortsatta arbete.

Rolf Solli – min projekt- och handledare – har alltid haft tid för diskussioner och funderingar. Det tror jag är en viktig uppgift för de som handleder doktorander: att kunna avsätta tid för genomläsning av manus och vara villiga att dryfta såväl relevanta som konstiga frågor och tankar. Han har också varit en synnerligen pådrivande kraft.

CEFOS-vännerna, det vill säga mina arbetskamrater, har inte bara fungerat som kollegor utan även som stöttepelare. Båda funktionerna sköter de ypperligt.

Andra som har läst igenom och kommenterat mitt manus, exempelvis doktorander och annan personal från Förvaltningshögskolan, har vänligt ställt upp när det behövts. Deras reflexioner har varit värdefulla.

Avslutningsvis vill jag även tacka David Gustafsson för tänkvärda funderingar kring uppsatsens innehåll samt synpunkter på min användning av svenska språket. Viktigast har dock varit hans uppmuntrningar.

Göteborg i oktober 1996

Anna Cregård

Kommunalt chefskap - en svår uppgift?

Inledning

Kommunala chefer torde vara en tålig yrkesgrupp. Vissa tider skall de se till att verksamheten expanderar och utvecklas, och under andra tider krävs neddragningar och besparingar. Dessutom skall cheferna kunna hantera förändringsovilja och stagnation. I föreliggande uppsats fokuseras en kategori primärkommunala chefer, nämligen förvaltningscheferna. Deras position i organisationen - 'i kläm' mellan såväl vardag och ideologi som mellan profession och organisation - kan vara svår att hantera, både i tider då förändringsviljan är stark och när den är svag. Oavsett hur förändringens vindar blåser skall dock förvaltningscheferna styra och vara ledare för 'sin' verksamhet. Hur de åstadkommer detta, det vill säga vad de gör och hur de styr, är frågeställningen för denna studie.

Utbyggnad av offentlig service

Under 1950- och 1960-talen blomstrade den svenska ekonomin och tillväxten var mycket stark. Det vittnar många rapporter och studier om. I den senaste *Långtidsutredningen* (1995) sammanfattas de ekonomiskt goda åren med orden:

"Tillväxten var hög och stabil. BNP ökade med en à två procent om året i lågkonjunkturer och med fem à sex procent då konjunkturen var god. Den årliga inflationstakten låg på drygt fyra procent och arbetslösheten runt två procent. Bytesbalansen var tidvis positiv och underskotten hanterbara. Investeringarna ökade med i genomsnitt ca fyra procent per år."

(SOU 1995:4, sidan 41)

Under denna period expanderade den offentliga sektorn. Epoken karakteriserades av ett massivt samhällsbyggande och av stora investeringar. Efter andra världskriget ökade de offentliga utgifterna markant, i synnerhet om transfereringar inkluderas. Mellan 1947 och 1982 steg de från 19 till 67 procent av BNP, trots att BNP ökade mycket kraftigt under perioden. En annan dimension av expansionen är antalet offentliganställda som ökade från 1960 till 1980 med ungefär 200 procent (siffrorna är hämtade från Henrekson, 1992). Förändringen i den offentliga sektorn var således omfattande, vilket även märktes inom den delsektor som är störst inom den - den kommunala (Brorström med flera, 1995). Verksamheter som förts till och byggts ut under de senaste 30 åren i kommunerna är grund- och gymnasieskola, barn- och äldreomsorg samt vatten och avlopp. De uppgifter som ansågs nödvändiga kunde finansieras med stadigt ökande skatteintäkter och bidrag från staten (se exempelvis Leijon med flera, 1984, Brunsson och Rombach, 1985 samt Brorström, 1993).

Välfärdssamhällets starka utbyggnad i kommunerna var både avsiktlig och framgångsrik. Kronvall med flera (1991) menar att även om beslutande organ inte alltid var helt eniga, fattades beslut som innebar att kommunerna skulle växa i omfattning för att ett omfattande välfärdssamhälle skulle byggas upp. Cheferna för den expanderande kommunala verksamheten hade således att tillse att utbyggnaden skedde smidigt. Krav på prioriteringar och effektiviseringar, främst från de kommunala ekonomerna, uppfattades som nedskärningsförsök i den sociala välfärden, och var därför allt annat än legitima. Den kommunala servicen skulle inte påverkas av företagsekonomiskt tänkande, eftersom det kunde uppfattas som sociala nedskärningar. Det främjade ytterligare den kraftiga utbyggnaden av välfärdssamhället (se Lundbäck, 1979).

Medan en rad händelser, såsom Bretton-Woodssystemets kollaps och oljeindustrins kriser, bidrog till att den svenska ekonomin inom privat sektor stagnerade under 1970-talets början, fortsatte den offentliga expansionen. Transfereringarna till hushållen växte allt mer och olika program hade startats. Den offentliga sektorn föreföll kunna stå emot de konsekvenser som följde konjunkturedgångarna inom övriga sektorer i samhället. De verkade istället leda till fortsatt och ökad expansion (Brorström med flera, 1995 samt Söderström, 1994).

Sämre tider och neddragningar

Trots de lysande utsikterna för offentlig expansion har kommunernas finansiella förutsättningar under de senaste årtiondena förändrats radikalt. Möjligheten att höja skatten har begränsats samtidigt som staten skurit ned bidragen till kommunerna. Samtidigt har de tilldelats nya arbetsuppgifter. Kommunernas ekonomi har försämrats markant, men ändå kvarstår kraven på åtminstone oförändrad service. Kronvall med flera (1991) menar att även om tilldelningen av resurser minskat, finns behov av att ytterligare bygga ut vissa verksamheter, exempelvis inom skola, vård och omsorg. Ändå gjordes så kraftiga neddragningar inom främst dessa områden att den kommunala konsumtionen minskade under 1992 för första gången (SOU 1995:4).

Minskade resurser i kombination med kvarstående behov har inneburit problem för kommunerna. För att båda villkoren skall kunna uppfyllas har krav ställts på effektiviseringar och rationaliseringar i produktionen. Kommunernas aktörer har förväntats hitta nya sätt att tänka, bli mer kostnadsmedvetna samt förändra sitt beteende (Leijon med flera, 1984) så att en förnyad syn på verksamhet och ekonomi kan uppnås (jämför Stewart, 1988). Dessutom har även andra krav ställts, det vill säga sådana som inte primärt är relaterade till en önskan om ekonomisering och effektivisering, utan sådana som berör demokrati och service till medborgarna. Kraven har således både varit mångfacetterade och omfattande, och viljan att förändra och förbättra har varit stark. Förändringstakten har därför varit hög och de kommunala aktörerna har diskuterat och infört en mängd olika lösningar (Kronvall med flera, 1991), såsom beställar-utförarmodeller, ansvarsenheter, målstyrning och interndebitering (Montin, 1993). Även en fokusering på medborgaren som kund har uppstått, liksom en ökad satsning på chefs- och ledarutveckling. De kommunala cheferna har således erhållit en något annorlunda situation mot tidigare, med nya krav och förväntningar.

Gemensamt för många av förändringarna har varit att de hämtats från näringslivet. Denna sektor har uppfattats som både bättre och finare än den offentliga och har därmed fått fungera som förebild (Czarniawska, 1985). Privat företagande har sammankopplats med begrepp som legat i tiden, såsom rationalitet, effektivitet och modernitet. Den kommunala sektorn har däremot uppmärksamats genom effektivitetsproblem, styr- och ledningssvårigheter och medborgarnas bristande inflytande (Pierre, 1991).

Två väsentliga problem har dock uppträtt när kommunerna försökt bli mer företagslika. För det första har de lösningar som införts inom den offentliga sektorn inte sällan redan övergivits av den privata, eftersom de inte fungerat tillfredsställande (Kronvall med flera, 1991). För det andra har kommunerna i flera fall försökt införa ideal hemmahörande i tankevärlden som inte funnit sin motsvarighet i verkligheten, inte ens inom den privata sfären (Olsen, 1987). Det har lett till misslyckanden, vilka i sin tur ökat kraven på förändring inom den offentliga sektorn och minskat dess legitimitet. Svag legitimitet och missnöje hos medborgarna kan betyda avsevärda risker för en offentlig verksamhet, eftersom det kan leda till att den omorganiseras, läggs på entreprenad eller till och med avvecklas (Brorström, 1992 och 1993). Under de senare åren har också sådana alternativ diskuterats flitigt. Det gäller till exempel överföring

av vissa delar från offentlig till privat regi, och inom flera områden har både kommunala och statliga verksamheter utsatts för konkurrens, såsom på skol- och barnomsorgsområdet. Trots att förändringarna varit omfattande, har författare påpekat att dessa inte varit tillräckliga för att kommunerna skall klara av att hantera de krav som de i framtiden kommer att ställas inför:

”I den rådande samhällsekonomiska och politiska situationen finns det en betydande risk att den nödvändiga förnyelsen och effektiviseringen av den offentliga sektorn kommer att ske i mera dramatiska former än hittills. Troligen står kommunerna och landstingen inför förändringar i samma storleksordning som de svenska basnäringarna gruv-, järn- och stål- samt varvsindustrin genomgått under de senaste decennierna. I ett sådant scenario är det inte tal om marginella förändringar inom det nuvarande systemets ramar. I stället är det frågan om omstruktureringar, nedläggningar, privatisering, etc av hela verksamhetsområden.”

(Kronvall med flera, 1991, sidan 11)

Hitintills har således både många och omfattande förändringar skett, och reformer i olika utföranden har varit vanliga. Det har lett till att de kommunala cheferna agerat i kommuner som karakteriserats av omdaning och utveckling, men också instabilitet och osäkerhet. På senare år hävdar emellertid en del författare att det finns indikationer på att reformerandet avtagit.

Har viljan att förändra avtagit?

I *Kommunal förändringsobenägenhet* (Brorström och Rombach, 1996) argumenterar författarna för att kommunerna under de allra senaste åren slutat genomföra större administrativa reformer. Visserligen förekommer förändringar, men dessa är antingen högst marginella eller bygger på gamla idéer som genomförs på nytt. De menar att det råder ett 'lugn efter stormen', både när det gäller förändringar i struktur och ekonomistyrning, vilket de beskriver i tämligen skarpa ordalag:

”Ointresset för stora reformer vad gäller kommunala strukturer och styrsystem är tydlig och framstår som lika entydigt som det tidigare rutinmässiga reformerandet.”

(Brorström och Rombach, 1996, sidan 12)

Anledningen till förändringsoviljan menar författarna är två. För det första har de tidigare reformerna bidragit till att ekonomin i kommunerna börjat stabiliseras, vilket inte kräver samma reformeringstakt. Det ekonomiska läget tillåter heller inte några större verksamhetsförändringar, eftersom de fordrar vissa resurser. För det andra råder det osäkerhet om vad som skall betecknas som 'rätt' reform. Dels saknas både förebilder i omfattande administrativa lösningar och förespråkare för sådana, dels är informationsflödet från kommuner och organisationer - både nationellt och internationellt - alltför innehållsrikt för att kunna peka på enhetliga lösningar.

En ny situation, med färre och mindre förändringar, torde ha påverkat aktörerna inom kommunerna, vilket citatet nedan indikerar.

”... bilden av kommunsektorns aktörer som ständigt på jakt efter idéer, modeller och metoder för att hantera styrproblemen är inte relevant längre.”

(Brorström och Rombach, 1996, sidan 12)

De kommunala chefernas uppgift att tillse att förändring, antingen i form av expansion eller neddragning, kommer till stånd har enligt författarna därmed försvunnit, och troligen ersatts med andra krav och förväntningar. Invändningarna mot Brorström och Rombachs resonemang kan dock tänkas vara åtskilliga. Exempelvis påpekas i tidningen *Kommunal ekonomi* på ledarplats att förändringarna aldrig varit så många och omfattande som nu. Ansvarig utgivare skriver att:

”Förändringarnas vindar blåser starkt. Det gäller att ha ett öppet sinnelag, att nyfiket ta till sig nya tankar och idéer, men samtidigt kritiskt utvärdera hur och i vilken utsträckning man skall anpassa de nya trenderna till den egna kommunen. Utgångspunkten måste vara just den egna kommunens särart och utvecklingspotential. ... Just på det kommunalekonomiska området händer mer än någonsin tidigare.”

(Nilsson, 1996, sidan 3)

Dessutom beskriver Blomquist (1996) i sin avhandling hur reformer återkommer och återanvänds. Brorström och Rombachs utsago att reformerna i nuläget endast är ’gammal skåpmat’ är således inte särskilt nydanande.

Kommunala chefer i förändrad och föränderlig kontext

Den starka kommunala expansionen på 50-, 60- och 70-talen har brutits och ersatts av ett hårdare ekonomiskt klimat och förändrade krav på verksamheten. Det har inneburit att olika reformer och förändringar prövats och införts under en tämligen lång tid. Under de allra senaste åren kanske förändringsviljan avtagit, vilket i så fall haft till följd att kommunerna slutat införa nya lösningar på skilda problem.

Oavsett hur situationen ser ut i kommunerna, det vill säga om förändringsviljan är hög eller ej, skall cheferna bland annat både leda och styra verksamheten. De ska i Källströms (1995) termer ’gå i spetsen för sin flock’ och leda den oavsett hur vald väg ser ut. Men hur gör de det?

Förvaltningschefen - en yrkeskategori i kläm

Resonemanget ovan beskriver hur den kommunala sektorn förändrats i olika omgångar - och eventuellt också har slutat att förändras. I samband med att kommunerna blir annorlunda, varierar och påverkas också de kommunala chefernas roller, liksom förväntningar och krav. Premisserna för deras yrkesutövande förändras därmed över tiden. Trots det har de särskilda förutsättningar och villkor av mer bestående art som sätter gränser och ger specifika möjligheter för olika handlingsval och strategier (jämför Borgenhammar, 1983), vilka har till följd att förvaltningscheferna kan uppfattas som en yrkeskategori i kläm mellan olika krav och förväntningar. I detta avsnitt diskuteras sådana förutsättningar och villkor.

Trots att de kommunala förvaltningscheferna knappast är en homogen grupp diskuteras de i föreliggande avsnitt som en någorlunda enhetlig kategori. Längre fram tas dock konsekvenserna av heterogeniteten genom att en kategori förvaltningschefer väljs.

För att förenkla framställningen av förvaltningscheferns specifika förutsättningar görs en indelning i fyra huvudsakliga områden, nämligen sådant som berör politik, omgivning, professionalitet samt slutligen ekonomiska förutsättningar.

Mellan vardag och ideologi

Politisk styrning uppfattas ofta som en självklar förutsättning för den kommunala organisationen. Enligt en ideal modell förväntas förvaltningscheferna agera efter politikernas mål och riktlinjer (Lundquist, 1991). Den hierarkiska uppbyggnaden är på så sätt legitimerande för organisationen, genom att dess identitet baseras på demokrati (jämför Solli, 1988), vilket betyder att de politiska besluten är mycket centrala. Det innebär samtidigt att förvaltningschefernas styr- och beslutandemöjligheter är beskurna av politikernas viljor och formulerade mål.

Det har dock visat sig att de politiska målen ofta är långt ifrån klara och enkelt genomförbara, eftersom rekryteringen till de politiska organen baseras på konflikt och oförenliga uppfattningar, snarare än enighet och problemlösningsförmåga. För att er-hålla legitimitet bör så många åsikter hos befolkningen som möjligt avspeglas genom partiets olika värdering i skilda frågor (Brunsson, 1991). Det har lett till att målformuleringarna ofta är motstridiga och otydliga, vilket gör att det inte är enkelt att följa politikernas direktiv (se exempelvis Schartau, 1993 samt Blom, 1994), än mindre att utvärdera eller följa upp implementering. Tjänstemännen måste kunna uttyda direktivens innebörder och kanske också välja mellan konkurrerande alternativ. Trots att politikernas beslut i en mening styr organisationen, utgör förvaltningen i en annan därför både beslutande och utförande organ. Diffusa målformuleringar kan på så sätt ge förvaltningscheferna möjlighet att välja bland mål eller tolka dem i 'rätt' riktning, vilket betyder att förvaltningschefernas beslutande- och styrmöjligheter i praktiken kan vara betydande (Schartau, 1993). Diskrepansen mellan den politiska genomslagskraftens ideala bild och den reella är således ett faktum, vilken förvaltningscheferna förutsätts kunna hantera.

De många åsikterna som skall avspeglas i varje beslut kan även innebära att dessa blir alltför komplexa och urvattnade. Följden blir inte bara att större ansvar läggs på tjänstemännen, utan kan även leda till kraftlöshet att förändra verksamheten. Politiska organisationer brukar därför anses som medvetna om problemen, men samtidigt saknar styrka att lösa dem genom handlingskraft (se vidare Brunsson och Jönsson, 1979). Den kommunala organisationen är på så sätt svärföränderlig, vilket också förstärks genom kraftig betoning på rutiner (jämför Schartau, 1993).

Ytterligare en viktig förutsättning för de kommunala organisationerna som kan kopplas till det politiska inslaget är att medan ett privat företags bolagsstyrelser sällan byts ut, kan man inte säga detsamma om kommunernas motsvarigheter - politikerna. Det politiska systemet medför inte stabilitet och kontinuitet i samma utsträckning, utan innebär oftare förändring och diskontinuitet. Trots att många av problemen som handhas inom den kommunala sektorn är av långsiktig karaktär, exempelvis utbildning och planering av infrastruktur, väljs politiker för förhållandevis korta mandatperioder (Ring och Perry, 1985). Det för med sig att kortsiktiga resultat övervärderas i förhållande till långsiktiga sådana. Därför är det angeläget att andra aktörer, det vill säga förvaltningschefer och andra tjänstemän, axlar de stabiliserande rollerna (jämför Borgenhammar, 1983). Det innebär att dessa aktörer kläms mellan de krav och behov som verksamheten ställer å ena sidan, och de val och prioriteringar som politikerna gör å den andra.

Det politiska inslaget och de värderingar som följer härav leder således till att förvaltningscheferna måste kunna hantera krav och villkor hemmahörande såväl i vardagen som i ideologi och ideal.

Mellan övertygelser och regler

Inte bara politiska faktorer ger de kommunala cheferna speciella förutsättningar för chefskapet, utan omgivningen ställer också upp krav och förväntningar som påverkar detta. En viktig förutsättning utgörs av vad som brukar räknas som kommunernas uppdragsgivare, det vill säga medborgarna eller 'samhället' (Pihlgren, 1991). Ansvar gentemot samhället är både diffust och svårdefinierat och skiljer sig således från ett kommersiellt företags åtaganden. För tjänstemännen i förvaltningsapparaten kan det vara svårt att avgöra vad det kommunala samhällsansvaret kräver att de bör vara lojala gentemot. Tjänstemännen kan komma att ställas inför flera lojalitetskrav som i vissa situationer inte kan förenas. En fråga som inte är enkel att besvara är om de alltid bör följa politiska beslut, eller om även egna uppfattningar om medborgarnas bästa får påverka handlingarna, det vill säga om professionell kunskap och egna politiska värderingar får inverka på besluten (jämför Norell, 1989 samt Borgenhammar, 1974).

En annan koppling till omgivningen gäller den funktion som samhället skall ha som kontrollant av den offentliga verksamheten. Offentliga organisationer har en stor regelapparat som måste följas, vilket gäller såväl lagar och förordningar som regler och rutiner. För den offentliga sektorn gäller offentlighetsprincipen, vars efterlevande förutsätts övervakas av allmänheten. Behoven av att avspegla olika värderingar och åsikter i förening med extensiva regleringar om offentlighet innebär att kommunen är en öppen organisation. Aktörerna inom den har ständigt offentlighetens ögon riktade emot sig, och mångfacetterade krav som ställs på deras beteenden och utsagor kan vara svåra att leva upp till. Ring och Perry (1985) menar att cheferna inom den offentliga sektorn måste kunna hantera olika värderingar och normer, både företagsekonomiska, exempelvis behov av effektivitet och handlingskraft, och byråkratiska, såsom vikten av rättvisa och likabehandling. För en förvaltningschef innebär det en besvärlig balansgång mellan olika krav med en beskuren handlingsfrihet och ökad praktisk reglering som följd.

Kommunernas speciella koppling till medborgarna och samhället innebär enligt resonemanget ovan att förvaltningscheferna ställs att hantera såväl egna och andras övertygelser som regler och normer.

Mellan organisation och profession

Inom flera organisationer krävs så kallade professionella yrkesgrupper. Det gäller i synnerhet inom delar av den kommunala verksamheten. De professionella yrkesgruppernas karakteristika kan beskrivas med citatet nedan (se även Hellbergs, 1991, sammanfattning av professionsteorin);

"Deras yrkesutövning baseras på teoretisk kunskap. Den professionelle har tillägnat sig denna kunskap genom en längre utbildning. Yrket och yrkesutövningen utvecklas genom att det finns en tydlig koppling till en universitetsbaserad forskning. Den professionelles yrkesutövning antas sålunda baserad på kompetens. Vidare är kompetensen så pass avancerad och speciell att den egentligen inte kan värderas eller styras av dem som inte har samma utbildning och samma tillgång till den professions-specifika forskningen. Den professionelles yrkesutövning antas vidare inte styras av organisationsspecifika regler och direktiv, utan av den professionelles egen problemdefinition och slutledning. En slutledning som är teoretiskt baserad. Den professionelles yrkesutövning kännetecknas därför av autonomi och ansvar."

(Jacobsson och Sahlin-Andersson, 1995, sidan 105)

Vidare utmärks en professionell yrkesgrupp av att den har ensamrätt på den specialiserade kunskapen och att yrket inte är tillgängligt för dem som inte har vederbörlig utbildning och erfarenhet. De utvecklar en speciell yrkesetik och är på så sätt självreglerande (Hagström, 1990).

Chefer vars underordnade tillhör en professionell yrkesgrupp rekryteras ofta från denna. Chefspositionen ställer således krav på att personen agerar dels utifrån yrkesgruppens tänkesätt, dels utifrån ett organisatoriskt perspektiv. Kraven på chefen är således av mycket olika karaktär där både yrkesgruppens värderingar, mål och intressen skall hävdas och organisationens normer förmedlas. Vid det senare gäller att chefen skall styra gruppen med hjälp av organisationens regler och mål, och därmed beskära yrkesgruppens självständighet och befogenheter. Citatet ovan visar dock att just avsaknad av administrativ styrning är sådant som utmärker den professionella yrkesgruppen. Chefens roll blir således svår att tolka och pendligen mellan att företräda yrkesgruppen och organisationen ett bekymmer (Hagström, 1990). Förvaltningschefen kan således betraktas som balanserande mellan ett organisatoriskt-administrativt perspektiv och ett professionellt sådant.

Mellan effektivitet och realitet

Det sista området som berör synen på förvaltningschefer som en yrkeskategori i kläm behandlar den kommunala sektorns ekonomiska förutsättningar. Dessa lämnar spår i förvaltningschefernas premisser för att utöva chefskap genom att de inte enkelt och naturligt möjliggör effektivitet i verksamheten.

En förutsättning som är specifik för kommuner och som skiljer dem från privata företag är finansieringssättet. En stor del av en kommuns resurser uppkommer genom indrivning av skatter, vilket i förlängningen betyder avsaknad av effektivitetshöjande mekanismer (Schartau, 1993). Kunderna till en kommun saknar inte sällan möjligheten att 'rösta med fötterna', genom att välja andra organisationers tjänster eller produkter, utan kan endast visa missnöje på två andra sätt, det vill säga genom att rösta bort sittande majoritet eller klaga direkt på kommunens service. Båda sätten kräver dock vanligtvis gemensamma och samordnade former för att ge resultat. Förvaltningscheferna saknar således enkla och naturliga former för att uppfatta både nöje och missnöje bland medborgarna. Det är dessutom ofta svårt att mäta såväl efterfrågan och behov som resultat av verksamheten. Ändå är kraven på och förhoppningarna om hög effektivitet starka, vilket gör att förvaltningscheferna kläms mellan dessa krav och realitetens svårigheter.

Sammanfattningsvis har förvaltningscheferna således speciella förutsättningar för sitt chefskap, vilket resulterar i att yrkeskategorin kan betraktas som klämd mellan olika krav, förhoppningar och önskemål. Fyra begreppspår diskuteras i framställningen ovan mellan vilka förvaltningscheferna förväntas agera, nämligen 1) vardag och ideologi, 2) övertygelser och regler, 3) organisatoriskt och professionellt perspektiv samt 4) effektivitet och realitet.

Skolsektorn som exempel

Trots att cheferna för olika förvaltningar har många likartade förutsättningar, skiljer de sig också åt i en rad avseenden, mycket beroende på att den kommunala sektorn är omfattande och innefattar både mjuk och hård verksamhet, tjänste- och varuproduktion samt frivilliga och obligatoriska uppgifter. Den är följaktligen synnerligen diversifierad, med exempelvis verksamhetsområden som energi, vatten och avfall, fri-

tid och kultur, miljö-, hälso- och samhällsskydd, vård och omsorg samt utbildning. Det borde sålunda vara rimligt att utgå ifrån att ledar- och chefskap inom de olika verksamhetsområdena är tämligen olikartat. Olika kunskaper och styrmetoder krävs för exempelvis ledning av energiverksamheten jämfört med vad som fordras inom vård och omsorg, beroende bland annat på möjligheten att mäta resultat och att ha kunskap om orsakssamband (Brorström med flera, 1995).

En studie som berör förvaltningschefers arbete måste således avgränsas, eftersom den annars skulle bli alltför omfattande för att kunna hanteras, eller resultaten så pass allmänna att de skulle sakna relevans. I föreliggande studie utgör skolsektorn fokuserat område, då den påverkats kraftigt av förändringarna som skett i omgivningen. Åtskilliga reformer har genomförts (se exempelvis Bergström, 1995 samt Jacobsson och Sahlin-Andersson, 1995). Förvaltningschefer med ansvar för skola, i studien kallade skolchefer oberoende av hur de titulerar sig själva, väljs därför som exempel.

I följande avsnitt berörs först skolsektorns karakteristika kort, vilket följs av en beskrivning av de förändringar som skett på området under de senaste åren.

Typiska drag för skolsektorn

Även om skillnaderna mellan skolsektorn och andra sektorer kan antas vara åtskilliga, berörs här endast ett fåtal, nämligen ledarskapet, rekryteringsmönstret och professionaliteten i nämnd ordning. Dessa karakteristika väljs eftersom de har speciella implikationer på förvaltningschefernas möjligheter att utöva sitt chefskap.

Den första karakteristikan är att *ledarskapet* uppfattas vara svagt inom skolsektorn. En anledning är att förutsättningarna för att leda inte är särskilt goda, eftersom kontakterna mellan olika nivåer inom sektorn har brister (Öquist, 1991). Bristerna kommer till uttryck genom att den övre nivåns planer i mindre utsträckning stämmer överens med vad den lägre beslutar och utför. Weick (1976) menar att skolor därigenom kan betraktas som löst kopplade system. Den övre nivån har svårt att formulera mål och visioner som rektorer, lärare och annan personal kan översätta till praktiska och utvärderingsbara handlingar, vilket även medför att personalen har svårt att definiera vad som skall utföras (Ellmin och Levén, 1994). Ekholm har dock en annan möjlig förklaring på varför ledarskapet är svagt inom skolsektorn.

”Den blygsamma framtoningen av aktivt ledarskap över det pedagogiska arbetet kan förklaras av rekryteringsmönstren. Nya skolledare kommer i mycket hög grad från den skola där ledararbetet skall bedrivas. De tycks därigenom ha svårt att utmana ’Jantelagens’ normer och inta en aktiv ledarroll bland sina forna kollegor.”

(ur Öquist, 1991, sidan 8)

Rekryteringsmönstret, vilket är en andra karakteristika för skolsektorn, är således mycket framträdande. Den interna rekryteringen är ofta förekommande och det är vanligt att såväl studierektorer och rektorer som förvaltningschefer har lärarbakgrund. Det leder till att lärarkulturen får starkt fäste på alla nivåer, vilket innebär svårigheter att förändra de arbetsätt som tillämpats under lång tid. Vidare kan en utbredd och vedertagen kultur leda till att andra personer som inte innefattas i denna betraktas med misstänksamhet (Jacobsson och Sahlin-Andersson, 1995).

Den starkt utvecklade kulturen kan betraktas som en av beståndsdelarna till vad som krävs för att uppfattas som *professionell yrkesgrupp*, vilket är den tredje karakteristikan. Lärarna är i många avseenden professionella, exempelvis vad gäller deras teoretiska kunskap och utbildningslängd, men är det inte i andra bemärkelser, bland

annat vad gäller ensamrätt på kunskapen. Även om behörighet krävs för att utöva läraryrket, är det inte ovanligt att icke-behöriga vikarier innehar tjänster. Ytterligare en faktor som gör att lärare kan klassas som professionella är enligt Jacobsson och Sahlin-Andersson (ib) att de är mycket självständiga, vilket kan betyda svårigheter för cheferna som skall styra dem.

De nämnda typiska dragen för skolan har alla något gemensamt. De innebär nämligen att skolsektorn kan ses som ett område med betydande styrproblem. Dåliga förutsättningar för starkt ledarskap på övre nivå, exempelvis från rektor och förvaltningschef, och en inflytelserik lärargrupp med väl utvecklad och inom förvaltningen spridd kultur, pekar på att förvaltningschefen kan ha uppenbara problem med att styra och förändra verksamheten åt andra håll än vad lärarna samtycker till. Ändå pågår stora förändringar på skolområdet, även sådana som syftar till att förändra förutsättningar som i hög grad påverkar lärarnas arbete.

En förändrad sektor

De senaste åren har skolområdet genomgått en rad betydande förändringar, varav många kan relateras till de som ägt rum i andra delar av den offentliga sektorn. Ökad decentralisering, målstyrning och förstärkt betoning på 'företagisering' är sådant som varit följden (jämför Ellmin och Levén, 1994).

Ett begrepp som varit betydande i reformeringen av skolan är 'valfrihet'. Det gäller både för den enskilde konsumenten, som inte sällan kommit att kallas 'kund', och för 'producenten', det vill säga kommunen. Valfriheten förutsätts öka genom många av åtgärderna.

Ett exempel på en reform i valfrihetens tecken är att konsumenterna av skolan, främst elever och föräldrar, numera skall kunna välja skola, skolform, samt om skolstarten skall ske vid sex eller sju års ålder. En annan reform, skolpengssystemet, skall innebära att eleven inte styrs av kommunens geografiska indelning då val av skola görs. Systemet skall leda till att skolorna konkurrerar om eleverna så att effektivare och bättre utbildning uppnås som helhet inom landet. Även de för inte så länge sedan införda friskolorna omfattas av systemet (Riksdagens Årsbok, 1991-92 och 1992-93).

På senare år har valfriheten försökt utvidgas genom att skolorna fått möjlighet att profilera sig, det vill säga uppvisa avvikelser från varandra. Varje skola skall kunna initiera förändringar och på så sätt skapa sig en egen profil. Det underlättas av att vissa reformer införts, såsom kommunalisering av skolan och förändring av anslagen, vilka har blivit sektoriella bidrag och numera ingår som en del i det generella bidraget till kommunerna. Vidare har Skolöverstyrelsen (SÖ) och länskolnämnderna lagts ned och ersatts av Institutet för handikappfrågor i skolan och Skolverket, vilket har erhållit en mindre reglerande och kontrollerande roll. Istället skall verket ge stöd och råd åt samt upprätthålla en dialog med skolorna (Jacobsson och Sahlin-Andersson, ib).

Även reformer som inte kan kopplas till ökad valfrihet har ägt rum. För grundskolan har en ny läroplan och nytt betygssystem införts. Läroplanen skall endast ge övergripande mål och riktlinjer, och därför vara mindre styrande än den tidigare (Riksdagens Årsbok, 1993-94 samt proposition 1992-93:220). Varje ämne skall dock kompletteras med kurs- och timplan där de mål som dels eftersträvas, dels krävs efter årskurs fem och nio skall framgå. Betygssystemet för grundskolan, som tidigare var grupprelaterat, har bytts ut till mål- och kunskapsrelaterade betyg. Även gymnasieskolan har genomgått stora förändringar. Exempelvis har betygssystemet ändrats och de tidigare linjerna ersatts med yrkesförberedande och högskoleförberedande program.

De reformer som ägt rum inom skelsektorn har även lett till ökad betoning på ekonomi och administration. Kontakter mellan olika enheter inom sektorn sker som om dessa var fristående organisationer med stark handlingsfrihet. Det har också inneburit att ledarskapet betonas i allt större omfattning (jämför Ellmin och Levén, ib samt Jacobsson och Sahlin-Andersson, ib).

Sammanfattningsvis har således omfattande förändringar skett på skolområdet, både i grund- och gymnasieskola. Cheferna på olika nivåer torde därmed ha påverkats i sina yrkesroller.

Studiens fokusering

Skolcheferna har ett svårt arbete. De skall inte bara kunna hantera diffusa mål och ansvar, utan även kunna manövrera en många gånger svårstyrd förvaltning. Dessutom har omfattande reformer genomförts. Hur de agerar för att hantera sina besvärliga uppgifter är sålunda en angelägenhet som behandlas i föreliggande studie. *Syftet med studien är att beskriva och utveckla en förståelse för vad skolchefer gör, i synnerhet hur de styr sin förvaltning.*

Syftet består således av två delfrågeställningar, dels 'vad skolchefer gör', dels 'hur de styr'. I uppsatsen behandlas chefskapets innehåll på ett övergripande och översiktligt sätt med hjälp av 'vad-frågan', medan 'hur-frågan' mer genomgripande fokuserar styrning som en del i chefskapets innehåll. Styrning betraktas således som en del av innehållet, vilket innebär att den ingår i 'vad-frågan', men utreds även med avseende på form, det vill säga på vilket sätt styrning utövas och används.

Vidareutveckling av syftet och avgränsningar

Frågeställningen inrymmer vid eftertanke en rad mer precisa spørsmål och kan därför ge åtskilliga associationer. Den kräver med andra ord ytterligare utveckling och inräkning, vilket är föreliggande avsnitts uppgift.

Barnard (1938) definierar fem olika specificeringar som beskriver arbete och situation, och som även kan användas för att beskriva chefskap: plats för utförande, tidsåtgång, kollegor, resurskrav samt metod eller strategi. Föreliggande studie inriktas främst på chefernas strategier att styra sina underordnade, det vill säga de tillvägagångssätt och former de använder vid styrning. De övriga specificeringarna är inte huvudsakliga föremål för undersökning, eftersom det skulle innebära att studien skulle bli alltför omfattande (se Halvorsens, 1992, diskussion om betydelsen av att avgränsa studier). Däremot berörs såväl plats och kollegor som tid och resurser i syfte att beskriva vad och hur skolchefer gör. Men de utgör då ett medel, det vill säga ett sätt att mer heltäckande skildra den huvudsakliga fokuseringen. Det gäller främst för kollegorna, här kallade kontakter.

En annan precisering av syftet är definitionen av vad skolcheferna gör, det vill säga om innehållet i chefskapet skall specificeras med avseende på vad som utförs eller på vad som uppnås. Hales (1986) menar att distinktionen där emellan är flytande och att valet av fokusering därför kan göras beroende på hur stor vikt som läggs vid begreppen. Så här förklarar han skillnaderna mellan olika grader av fokusering på utförande respektive på vad som uppnås:

"Sometimes the studies - or study - document simple behaviour ('reading', 'writing'), sometimes activities ('briefing subordinates on the week's sales figures'), sometimes tasks ('disturbance handling') and sometimes functions ('preservation of assets')."

(Hales, 1986, sidan 106)

Beteende definierar Hales således som en enkel handling, det vill säga något som utförs. Intentioner med eller konsekvenser av beteendet är således inte av intresse. Hans exempel, 'läsa' och 'skriva', ger en fingervisning om att det för föreliggande studie inte skulle ge några djupare inblickar i chefers arbete. Aktiviteterna däremot, har större förklaringsförmåga, eftersom en mening med handlingarna innefattas i begreppet. Om exemplet 'läsa' omarbetas till en aktivitet skulle det kunna bli 'läsa rapporter från berörda avdelningar'. Såväl kontext, exempelvis i form av beskrivningar om vem eller vad som berörs, som intentioner är viktiga moment i aktivitetsbegreppet. När det gäller det tredje begreppet, uppgifter, ryms även klaggjorda mål med ageranden och handlingar (exempelvis 'läsa rapporter för att kontrollera förvaltningens användning av resurser'). Det är således ännu mer färgat av vad som uppnås så till vida att det finns ett uttalat mål med handlingarna som utförs. Det fjärde och sista begreppet, funktioner, är brett och inte inriktat på vad chefen gör i direkt mening, utan bara på vilka resultat och konsekvenser som följer av hans eller hennes arbete. Ett exempel på en funktion utifrån beteendet 'läsa' skulle således kunna vara 'hålla budget'.

Svårigheten med Hales preciseringar är att de i praktiken är problematiska att skilja åt. Distinktionen dem emellan är flytande. Det är därför en ogörlig uppgift att klassificera praktiska beteenden och handlingar i dyliga fack. Därmed menar jag inte att hans diskussion är funktionslös. Den kan mycket väl fungera som hjälp vid beskrivning av förvaltningschefernas göromål och ageranden, genom att den påvisar att det faktiskt finns olika sätt att återge materialet. Distinktionen ådagalägger ett antal valmöjligheter, där det är möjligt att välja mellan att ta hänsyn till resultat av beteenden och att inte göra det. Väljer forskaren att i hög grad beskriva vad som utförs är följdfrågan naturlig: Skall det som utförs bedömas utifrån intentioner och mål och/eller utifrån vad som faktiskt uppnås, det vill säga skall forskaren utvärdera beteendet?

I studien kommer inte chefskapet att värderas utifrån effektivitetsaspekter, eftersom jag anser att det knappast låter sig göras, vilket citatet nedan också visar.

"... managerial work can only be evaluated in terms of the collective output of the whole system of which it is part and so competence cannot be determined by the value of direct, visible results of task performance."

(Whitley, 1989, sidan 214)

Det skulle knappast vara relevant att tala om effektivitet i bemärkelsen måluppfyllelsegrad eller yttre effektivitet (jämför Metcalfe och Richards, 1987), eftersom det skulle kräva att skolchefernas handlande kunde utvärderas utifrån organisationens mål. Ett annat begrepp, subjektiv effektivitet (jämför Brorström, 1993 samt Quinn och Rohrbaugh, 1981), skulle kunna vara mer användbart i sammanhanget, eftersom en subjektiv bedömning av effektiviteten då görs (se exempelvis Kotter, 1982). Problemet är emellertid att detta i stor utsträckning kan innebära att motstridiga uppfattningar om effektiviteten i handlandet uppkommer mellan olika bedömare. Svårigheterna med att avgöra effektiviteten gör att frågan om vad som uppnås inte är lika betydelsefull i studien som vad som egentligen utförs. Men eftersom en fokusering endast på vad som utförs förmodligen inte skulle kunna ge relevanta indikeringar på och beskrivningar av styrning och annat innehåll i chefskapet, kommer både utförande och vad som uppnås att vara av intresse.

Skolchefernas handlande måste, på grund av att båda begreppen fokuseras, således förstås och beskrivas i en kontext. Denna står i förbindelse med vad skolcheferna gör och definieras genom strukturella dimensioner, teknologiska faktorer och organisationens omgivning (Whitley, 1989). I det strukturella begreppet ingår exempelvis organisationens befogenhetssystem, ekonomiska förutsättningar och grad av politisering, medan de teknologiska faktorerna kan inrymma tillgång till media, förekomsten av specialister och produktionssystem. Organisationens omgivning är ett mycket omfattande uttryck och kan exemplifieras med medborgarnas uppfattningar, sociala, ekonomiska och kulturella förutsättningar samt dynamiken i omgivningen (Pettigrew med flera, 1992). Kontexten utgörs således av både sociala, ekonomiska och politiska faktorer. För att fånga dess betydelse och påverkan är skolchefernas egna uppfattningar av stort värde, liksom tidigare teori på området.

Trots de specificeringar som gjorts ovan kan det vara problematiskt att uppfylla syftet, eftersom vad som skall räknas till skolchefens arbete ej tagits ställning till (se Hales, 1986 samt Stewart, 1989). Ingår exempelvis påverkan på politiker i skolchefens arbetsuppgifter? Samma fråga kan ställas när det gäller medverkan på personalfester och samtal med kollegor om privata angelägenheter. Troligtvis varierar uppfattningen mellan såväl olika tider och kulturer som mellan samhällen och individer. Problematiken med dylika spörsmål är frånvaron av liknande studier, eftersom det inte finns möjlighet att dra några paralleller. Därför är det knappast relevant att försöka göra en uppdelning av skolchefernas handlingar i 'chefsuppgifter' och sådant som faller utanför den benämningen, när sådana jämförelser svårligen låter sig göras. Chefskapet kommer således att definieras utifrån en nominalistisk syn (se exempelvis Burrell och Morgan, 1993), vilket innebär att allt som utförs av skolcheferna och som kan antas vara relevant i sammanhanget, kommer att inbegripas i definitionen.

Resonemanget ovan visar att frågan 'Vad gör skolchefer och hur styr de?' kan vara problematisk att besvara. Eftersom chefers arbete är differentierat och innehåller en mängd åligganden och åtaganden kan en användbar bild som kan tolkas vara svår att erhålla, särskilt i större organisationer (Carlson, 1991). Det är inte ens säkert att skolchefen själv kan förklara sitt arbete och de göromål som han eller hon har (jämför Mintzberg, 1975). Följande citat är hämtat från en studie om kommundirektörens göromål och visar på svårigheterna att beskriva chefsarbetet.

" ... jag tror att jag gör så, så att säga. Det händer mig ... fast kanske inte så mycket ändå ... Ja, jag menar alltså ... att beskriva det här jobbet det är förbannat svårt, tycker jag själv. Det är ju konstigt. Det borde man kunna ... Ja, jo, det visar väl hur luddig den här rollen är egentligen, va ..."

(Solli och Källström, 1995, sidan 9)

I de följande två kapitlen behandlas vad skolchefer gör och hur de styr utifrån litteraturen. I det första, *Vad chefer gör enligt litteraturen*, dryftas syftets första delfråga, det vill säga vad chefer gör. I det andra litteraturkapitlet, *Styrning av och inom skolsektorn*, utvecklas en referensram för en empirisk beskrivning av syftets andra delfråga, det vill säga hur skolchefer styr.

I de följande två kapitlen beskrivs empirin. I det första *Berättelser om vad skolchefer gör*, behandlas vad skolchefer gör ännu en gång, fast utifrån information från tretton skolchefer. Detsamma gäller kapitel *Skolchefernas styrning*, där hur skolchefer styr utreds. Även diskussioner, kommentarer och analys ingår i de två kapitlen.

I det sista kapitlet, *Eftertankar och slutsatser*, dryftas hur studiens slutsatser kan utvecklas och forskningsprocessen därigenom fortskrida.

Sammanfattning

De kommunala chefernas situation karakteriseras inte längre av expanderande verksamhet och blomstrande ekonomiska förutsättningar. Istället ställs krav på prioriteringar och effektiviseringar och åtminstone hitintills har försöken att förändra och förbättra varit många. Cheferna har således fått modifierade uppgifter och krav i samband med att förutsättningarna blivit annorlunda. Föreliggande studie inriktas därför på att studera de kommunala förvaltningscheferna.

Kapitlet redogör för förvaltningschefernas intrikata position och situation. De betraktas som en yrkesgrupp som är klämd mellan olika uppfattningar, värderingar och krav. De slits mellan ideologi och vardag, övertygelser och regler, organisation och profession samt mellan effektivitet och realitet.

För att göra studien hanterbar och mer specifik väljs skolsektorn och dess förvaltningschefer som exempel och studieobjekt. Valet motiveras med att den påtagligt har påverkats av förändringarna i omgivningen.

Sammanfattningsvis är syftet med studien att beskriva och utveckla en förståelse för vad skolchefer gör, i synnerhet hur de styr förvaltningen. Beskrivningen kommer till viss del att koncentreras på vad som uppnås, det vill säga inte bara på vad som utförs av skolcheferna.

Om föreställningar och förfaringsätt

”Synsätten gör skilda antaganden om det vi studerar ... och angriper därför på olika sätt det vi försöker förstå, förklara och förbättra.”

(Arbnor och Bjerke, 1994, sidan 19)

Citatet ger en kommentar till varför det är viktigt att klargöra sina uppfattningar och metodologiska föreställningar. Synsätten gör att vi kan ta emot olika fenomenets intryck och göra dem förståeliga för oss genom att synsätten gör antaganden om hur verkligheten omkring oss ser ut och fungerar. De kan sålunda vara av mycket övergripande karaktär, men kan också vara mer specifikt inriktade. Med sådana antaganden följer också att speciella handlingar eller vissa åsikter kan verka antingen rationella eller oförnuftiga för forskaren, vilket innebär att antagandena påverkar dennes tolkningar och därmed slutsatser (Berger och Luckmann, 1979).

Syftet med att redovisa sina metodologiska föreställningar är därför för det första att tydliggöra för läsaren vilka förutsättningar som ligger bakom det vetenskapliga arbetet och resultaten. Därmed kan han eller hon förhoppningsvis bilda sig en egen uppfattning och lättare skapa sig en förståelse för innehållet i studien. För det andra är syftet att göra klart samma saker för sig själv (Halvorsen, 1992). Det kan dock vara svårt att redogöra för hur man uppfattar olika företeelser och det kan krävas mycket funderingar och tankearbete för att klä i ord det man ser som självklart och grundläggande. I gengäld möjliggör metoddiskussionen större förståelse för resultat och bidrar därmed till ökad trovärdighet.

Verklighetssyn

En aspekt som påverkar praktiskt tillvägagångssätt och följaktligen analys och resultat är hur forskaren ser på verkligheten. En extrem uppfattning är att den är fullständigt oberoende av vem som betraktar den, och en annan att den är helt avhängig iakttagaren (Berger och Luckmann, 1979). Den senare har innebörden av att verkligheten skapas av individerna, vilket medför att den varken för något eget liv eller ens existerar (Arbnor och Bjerke, 1994).

Uppfattningen att verkligheten uppmärksammas på olika sätt för olika individer, men ändå är tillgänglig för forskaren intar en, enligt min åsikt, relevant ställning mellan de två tidigare nämnda ytterligheterna. Verkligheten existerar således även utanför individers tankar och kan därför också studeras. Men på grund av olika erfarenheter, upplevelser och omgivningar observeras olikartade perspektiv, vilket gör att skilda individer erhåller högst unika föreställningar om verkligheten och fenomen som uppträder inom den. Den kan därför sägas bli subjektiverad vid varje människas intryck av den (Arbnor, 1978). Genom att handla och tala i enlighet med våra uppfattningar får andra individer förmimmelser om våra tankar som gör att de påverkas och reagerar i någon form. Det kommer i sin tur att leda till andra reaktioner, vilket betyder att processen är högst dialektisk i den meningen att mötet mellan olika uppfattningar leder till nya sådana.

Olika perspektiv, värderingar och åsikter utgör därför en central del i samhällets förändringsprocess och frihet ifrån sådana torde vara mycket svårt att uppnå (Bergström, 1976).

”Vi har alla ett tungt bagage av begrepp, antaganden och föreställningar att släpa på, med vars hjälp vi ordnar nya erfarenheter i givna kategorier. Vår syn på världen blir härigenom i hög grad 'förutfattad'.”

(Öquist, 1983, sidan 12)

Både inom den vetenskapliga verksamheten och för dess resultat är värderingar och normer viktiga, främst för att de ger mening och innebörd till de studerade fenomenen. Objektivitet i bemärkelsen värderingsfrihet är därför varken möjligt eller eftersträvansvärt. Forskarens arbete kommer ofrånkomligt att präglas av värderingar som exempelvis rör vad som är viktigt att undersöka, vad resultaten skall användas till och vilka konklusioner som är relevanta. Det har flera forskare påpekat.

”Den tyske samhällsforskaren och filosofen Jürgen Habermas hävdar med skärpa att det vetenskapliga arbetet alltid måste präglas av de värderingar man utgår från. Han menar att *kunskap* och *intresse* hänger nära samman, vilket är att betrakta som en fördel.”

(Holme och Solvang, 1991, sidan 31)

Intresse för och beslut om vad som bör beforskas beror därmed till stor del på forskarens egna, men till följd av den dialektiska processen, även på omgivningens uppfattningar om vad som är värdefullt. Tolkning av resultat görs således alltid i en kontext, vilket innebär att tolkaren ständigt är färgad av sina erfarenheter, miljö, preferenser och tidigare teori. Det innebär dock inte att studien av vad skolchefer gör och hur de styr skall innehålla forskarens uttalade 'rätt-och-felaspekter', även om det kan vara svårt att bortse från omedvetna sådana. Det underlättas dock av att syftet med studien inte är normativt, exempelvis tar hänsyn till effektiviteten i chefskapet, utan endast skall beskriva vad skolchefer gör och hur de styr.

Kunskap

Föreställningar om hur kunskap kan uppnås och sedan spridas vidare är en fråga som till stor del bestämmer hur studien kommer att utföras och se ut. Burrell och Morgan (1993) behandlar sådana antaganden genom att diskutera epistemologi utifrån begreppen antipositivism och positivism:

”We use 'positivist' here to characterise epistemologies which seek to explain and predict what happens in the social world by searching for regularities and causal relationships between its constituent elements. ... For the anti-positivist, the social world is essentially relativistic and can only be understood from the point of view of the individuals who are directly involved in the activities which are to be studied.”

(Burrell och Morgan, 1993, sidan 5)

Positivismen menar att forskningen skall generera objektiv kunskap som är fri från värderingar och känslor (Sellstedt, 1992). Jag anser dock att det är omöjligt att uppnå och att en sådan utgångspunkt inte är särskilt realistisk, åtminstone inte inom samhällsvetenskaperna. Istället bör forskaren, som tidigare nämnts, försöka tolka olika källors uppfattningar så att de blir förståeliga för andra (Arbnor och Bjerke, 1994). Forskaren måste alltså försöka förstå vad som menas i teori och empiri, och kunna förmedla det vidare till läsarna. Det kan betyda att, för att denna förmedling skall göras effektiv, ett annat språkbruk och nya begrepp blir nödvändiga att utveckla, det vill säga de måste på något sätt vara objektiverade (jämför Arbnor, 1977). De begrepp som används måste därför kunna relateras till faktiska aktiviteter som ger dem innebörd och möjliggör ökad förståelse (jämför Brunsson och Jönsson, 1979). Eftersom olika be-

genom att äldre och tongivande litteratur, exempelvis Carlson (1991), Kotter (1982), Mintzberg (1973) samt Stewart (1976), får utgöra en första grund för studien. Denna byggs sedan på med nyare litteratur, som främst är inriktad på svenska förhållanden och chefer inom offentlig sektor. Ytterligare kategorier av litteratur som är viktig är sådan som behandlar skolsektorn och dess speciella förutsättningar.

Vid den empiriska materialinsamlingen finns många tekniker eller tillvägagångssätt att välja mellan (se exempelvis Patel och Davidsson, 1991). Enligt Tyrstrup (1993) kan tillvägagångssätt väljas utifrån fyra utgångspunkter:

“Vad det är som skall studeras, de syften en studie är tänkt att fylla, den vetenskapsteori som den som utför studien omfattar samt de paradigmer eller skolbildningar som har växt fram ur tidigare forskning.”

(Tyrstrup, 1993, sidan 43)

Olika tekniker kan både argumenteras för och emot med hjälp av någon eller flera av Tyrstrups utgångspunkter. Här diskuteras några möjliga tillvägagångssätt, dels utifrån för- och nackdelar med hjälp av de fyra utgångspunkterna, dels utifrån deras användning och betydelse i andra chef- och ledarskapsstudier.

Enkäter

Många ledarskapsforskare som använder sig av enkäter för insamling av data har stundom en relativt positivistisk syn på kunskap och hur sådan kan genereras. De önskar ofta förklara eller beskriva en objektiv verklighet genom att skapa generell och allmängiltig kunskap där kausala förhållanden framkommer. Mätning och måttkonstruktion är inte ovanligt. Tillvägagångssättet är därför systematiskt och standardiserat, men saknar i stor utsträckning flexibilitet. Enkäterna möjliggör dock ett stort antal svarande och hög grad av generalisering, vilka är betydelsefulla argument, men informationen blir i gengäld inte djup och den kan ha svårt att ge ett helhetsintryck. Författarnas förhållande till undersökningsobjekten utmärks av distansering. Samtidigt är deras människosyn inte sällan tämligen deterministisk och de förklarar ofta chefernas beteende utifrån den situation de befinner sig i. Exempel på studier som passar in här är Child och Ellis (1973) och i viss mån även Tollgerdt-Andersson (1995).

Enkättekniken överlåter en stor del av ansvaret i forskningsprocessen till den studerade chefen genom att inte ge forskaren möjlighet till klagorande diskussioner eller kontroll av svaren (Mintzberg, 1973). Forskaren blir således tvungen att antingen låta sig övertygas om att de svarande förstår frågorna rätt och att han eller hon själv förstår svaren, eller välja att inte använda materialet. En tredje möjlighet är dock att endast ställa sådana frågor som minskar den svarandes roll i forskningsprocessen. Tollgerdt-Anderssons (ib) undersökning är i stora delar en attitydundersökning där frågorna behandlar hur cheferna upplever sitt arbete och den situation som råder. Hon har således kunnat minska problemet med felaktiga svar på frågor som exempelvis kräver att den svarande skall definiera sin roll i organisationen. I Child och Ellis (ib) studie är frågorna i en del fall av relativt enkel art, de berör till exempel anställningstid och funktion, men många av dem är mycket komplexa.

Enkättekniken saknar på grund av ovanstående i stora delar möjlighet att utveckla en förståelse för skolchefernas situation, deras arbete och de resonemang de för. Förhållandet mellan forskare och chef kommer ofrånkomligt att karakteriseras av avlägsenhet och distans, vilket innebär att det kan bli svårt att erhålla relevanta resultat för studien. Enkättekniken kräver samtidigt att forskaren har så pass goda kunskaper om cheferna och deras arbete, att han eller hon kan ställa de rätta frågorna. Saknas

otvetydiga hypoteser och teorier varifrån frågor kan genereras kan det vara svårt att erhålla relevant information. Argumenten för att inte använda enkäter som huvudsaklig teknik i informationsinsamlingen är därför flera och betydande. Däremot kan enkättekniken vara lämplig att använda längre fram i forskningsprocessen.

Intervjuer

En ofta använd teknik inom samhällsvetenskaperna är intervjuer, både öppna och slutna sådana. Främst de öppna har sådana fördelar som att forskaren kan ställa följdfrågor och utveckla sina resonemang under materialinsamlingens gång och såväl svar som frågor kan förklaras. Dessutom möjliggör tekniken viss grad av tolkning av hur respondenten upplever olika frågor, exempelvis genom kroppsspråk och ordval.

Intervjutekniken kan fungera både med kvantitativ och kvalitativ metod. Genom öppna frågor och samtalslik diskussion blir intervjuerna mer 'kvalitativa' än om standardiserade svar och frågor används. Dessutom kan de metodologiska motiven till tekniken variera. Exempelvis är Tyrstrups (1993) studie om företagsledare i hög grad kvalitativ genom att få respondenter intervjuas i avsikt att erhålla djup information och genom att materialinsamlingen karakteriseras av att forskaren försöker förstå olika fenomen utifrån respondenternas utsagor. Han föredrar dessutom att beskriva sammanhang och strukturer med hjälp av berättelser och anekdoter framför förklaring av åtskilda variabler. Även Blom (1994) använder en i huvudsak kvalitativ intervjuteknik då hennes primära syfte är att undersöka vad chefer uppfattas och förväntas ha för uppgifter enligt olika respondenter. Tollgerdt-Andersson (1995) har däremot valt en mer kvantitativ undersökningsform, genom att hon intervjuar ett sextiotal respondenter där gemensamma utmärkande drag är i fokus, samtidigt som resultaten karakteriseras av generalitet. Intervjutekniken kan således användas både vid kvalitativ och kvantitativ metod.

En egenskap som intervjuer har är att främst respondenternas upplevelser av olika företeelser kan erhållas. Det kan vara svårt för forskaren att objektivt företeelser som beskrivs, speciellt om flera olika perspektiv inte kan erhållas. Dessutom finns det risk för att respondenterna anstränger sig att avge svar som de uppfattar är önskvärda ur antingen forskarens perspektiv eller sitt eget (jämför Repstad, 1988). Det måste givetvis inte vara medvetet, men bidrar icke desto mindre till snedvridna resultat. Det är dock problem som är vanliga inom många andra tekniker för att samla in material.

Genom att använda intervjuer som ett komplement till en annan teknik, såsom enkäter, kan en annars kvantitativ studie ges en djupare och mer förstående prägel. Så är fallet i exempelvis studier av Carlson (1991) och Stewart (1976). Den senare använder djupintervjuer för att komplettera dels en stor mängd 'bredintervjuer', dels ett antal dagboksundersökningar, medan Carlson utvidgar sin dagboksstudie med både intervjuer och observationer. Många studier inom chef- och ledarskapsforskningen använder således intervjutekniken för att göra undersökningarna mer fullständiga och trovärdiga, antingen som pilotstudier för kommande huvudstudier eller som test och fördjupning av erhållna resultat.

I denna studie kan intervjuer vara mycket fördelaktiga genom att de möjliggör djupa diskussioner om hur skolcheferna upplever sin vardag och sina göromål. Intervjuer kan således med fördel användas för att skapa interaktion mellan undersökningsobjekt och forskare, för att erhålla så relevant information som möjligt. Dessutom kan intervjuerna göras på skolchefernas arbetsplatser och möjliggör därmed iakttagelser av omgivningen (jämför Schartau, 1993). En nackdel är dock att antalet skolchefer inte kan bli särskilt stort, eftersom en alltför omfattande empiriinsamling kan leda till att informationen inte kan hanteras. Det innebär att den kunskap som genereras inte kan

bli så pass generell och allmängiltig som exempelvis en extensiv enkätundersökning skulle kunna bli. Möjligheten att erhålla representativitet är också begränsad, vilket innebär att kunskapen i huvudsak endast kan gälla en specifik grupp skolchefer. Intervjuerna ger dock möjlighet att skapa relevanta frågor för en senare studie där teorigenereringen kan bli mer generell.

När det gäller studiens syfte, det vill säga vad skolchefer gör och hur de styr, kan det dels behandlas genom övergripande frågor som kan ge vägledande svar för mer specifika sådana, dels kan på särskilt sätt inriktade frågor ställas som genererats utifrån litteraturen. Intervjuer väljs således som huvudsaklig teknik. Nackdelen är dock att det finns risk för att cheferna har svårt att berätta vad de gör, exempelvis på grund av att deras arbete är mångfacetterat. Det krävs således en teknik som hjälper dem att komma ihåg vad och hur de gör. Nedan diskuteras en möjlig sådan utväg.

Dagböcker

Flera chef- och ledarskapsstudier har använt sig av dagbokstekniken, såsom Carlson (1991) och Stewart (1967). Den innebär att cheferna ombeds föra journal över exempelvis vad de gör, kontakter och olika göromåls tidsanspråk, genom att fylla i blanketter med förtryckta frågor och rubriker. Eftersom båda författarna använder dagböcker som huvudsaklig teknik för att kunna dra slutsatser om vad chefer gör, har de varit noggranna med att erhålla utförligt och grundligt ifyllda blanketter. Båda studierna har givit stor insikt i chefers arbete.

En nackdel med dagböcker är dock att de kräver omfattande ansträngningar från de studerade cheferna. De förutsätts fylla i en mängd uppgifter varje gång de påbörjar en ny aktivitet, vilket kan leda till att de gradvis tröttnar på att vara noggranna. Dessutom finns det risk för att cheferna glömmer att anteckna under vissa perioder och istället gör det i efterhand. Det kan då resultera i att exempelvis vardagliga möten faller bort. En annan avigsida på dagboksmetoden är att cheferna mycket lätt görs till en del i tolkning och analys. Det beror för det första på att de naturligt nog inte kan anteckna *allt* de gör, utan på något sätt måste välja ut det som är relevant. Det betyder att cheferna själva måste avgöra vad som kan vara viktigt för forskaren att veta. För det andra kräver tekniken att cheferna klassificerar in olika aktiviteter under rubriker som de kanske själva inte skulle valt.

Eftersom jag väljer att använda intervjuer och de på grund av sina brister behöver kompletteras är dagbokstekniken, trots sina avigsidor, en tänkbar lösning. Cheferna skulle då genom att föra anteckningar lättare kunna komma ihåg vad de gjort, samtidigt som dagböckerna kan fungera som ett naturligt diskussionsunderlag. Dessutom finns det möjlighet att vid intervjuerna diskutera vad de antecknat och varför, och därigenom försöka komma tillrätta med vissa av problemen med dagbokstekniken. Det innebär att de skolchefer som väljs och accepterar att delta i undersökningen måste avsätta tid och kraft för både intervjuer och dagboksanteckningar. Meningen är dock att de senare i så liten grad som möjligt skall inverka på chefernas arbete och därför ta lite tid i anspråk. Det kan underlättas av att dagboksanteckningarna hålls på en inte alltför omfattande nivå, utan att endast ett urval av informationsaspekter erhålls. 'Lagom' krav kan också ha den fördelen att cheferna kan uppehålla ett intresse för studien, varför det är av betydelse att dagboksperioden inte blir för lång.

Observation

En annan möjlighet att erhålla information om chefernas arbete är genom observation, vilken innebär att forskaren iakttar studieobjektet under en viss period (jämför exempelvis Holme och Solvang, 1991). Det finns då möjlighet för forskaren att själv bevittna det som sker, vilket innebär att kontrollproblemet minskar. Både öppen observation och dold sådan kan användas, den senare genom att forskaren deltar i chefens omgivning men att han eller hon ej informeras om varför. En olägenhet är dock att det innebär att forskaren inte kan närvara vid alla tillfällen, exempelvis vid möten och då chefen arbetar enskilt. Öppen observation skulle för studien passa bättre, eftersom chefen inte bara skulle kunna 'skuggas' hela tiden, utan också tillfrågas om olika fenomen och hur hon eller han uppfattar dem.

Andra fördelar med observation är att vardagliga händelser och rutiner kan uppmärksammas, som i andra fall kan falla bort ifrån undersökningar samt att chefens omgivning och situation kan studeras (Silverman, 1993). Tekniken är dessutom mycket flexibel, vilket innebär att den kan utvecklas och ändra perspektiv under forskningsprocessen. Även om observationstekniken i mindre utsträckning kräver färdiguppställda hypoteser och frågor måste forskaren emellertid ändå veta *vad* hon eller han skall observera, samt även ha en idé om *hur* det skall göras:

"The attempt to describe things 'as they are' is doomed to failure. Without *some* perspective or, at the very least, a set of animating questions, there is nothing to report."

(Silverman, 1993, sidan 36)

En stor nackdel är dock tidsaspekten, eftersom tekniken kräver att mycket tid läggs ned på själva materialinsamlingen. Det skulle för denna studie innebära att endast ett fåtal chefer kunde studeras. Därför väljs inte denna teknik i första skedet. Den kan istället vara ett sätt att komplettera och utveckla slutsatser ifrån intervjustudien i ett senare skede.

Att förstå rätt

Tolkningen av intervjuer kan göras på ett flertal sätt. I detta avsnitt skall tolkningsfrågan kort beröras utifrån begreppet empati samt svårigheten med normativa berättelser.

Eftersom förståelse för vad skolcheferna förmedlar är betydelsefullt för studien poängteras empati och inlevelseförmåga (jämför Eneroth, 1984). Den empatiska tolkningen hänger nära samman med vad som kan kallas 'icke-ironisk hållning' (se exempelvis Solli och Källström, 1995). Den innebär att forskaren inte i första hand försöker ta fram vad respondenterna anstränger sig att dölja, utan försöker förstå vad de egentligen menar när de intervjuas. Empatiska tolkningar kan dock vara svåra att genomföra i praktiken, eftersom det inte är enkelt att sätta sig in i någon annans tankar, särskilt inte om denna person har helt andra erfarenheter och kunskaper (Arbnor, 1978). En hjälp vid tolkning av empiriskt material kan dock vara att respondenterna ges tillfälle att kommentera tolkningarna.

Även om dylika kommentarer därigenom blir betydelsefulla innebär det inte att skolcheferna skall avgöra vilka resultat studien skall generera. Även för skolcheferna mindre fördelaktiga tolkningar måste få utrymme i studien, vilket innebär att respondenterna inte alltid måste samtycka till resultaten. Deras motiveringar till eventuella invändningar måste således tas ställning till.

När det gäller empati vid litteraturstudier är det dock mer problematiskt, eftersom det inte är lika lätt att fråga författaren om tolkningen är riktigt gjord. En möjlighet är emellertid att jämföra olika studier med varandra för att bedöma rimligheten, både i författarens tolkningar och i mina egna.

En faktor vid materialinsamlingen som kan påverka forskarens tolkning negativt är, enligt Schartau (1993), att respondenterna diskuterar sitt arbete utifrån normativa termer, det vill säga försöker anpassa sina svar efter vad de tror att 'bra' chefer bör svara. För att komma ifrån sådana problem menar Schartau att forskaren bör inleda intervjuerna med att låta respondenten diskutera sin arbetssituation eller bakgrund. Det kan leda dem ifrån den normativa diskussionen.

Även om intervjuerna inleds enligt Schartaus recept, finns det ändå risk för normativt resonering. Under analysen måste sådant tas hänsyn till, exempelvis genom att fundera på varför skolcheferna diskuterar som de gör. Även här är det värdefullt om skolcheferna kommenterar analys och funderingar.

Sammanfattning

Tillvägagångssättet för studien motiveras med hjälp av fyra utgångspunkter: vad som skall studeras, studiens syfte, methodsynsätt, samt slutligen tidigare forsknings tillvägagångssätt. Methodsynsättet utmärks av att dels understryka individers olika uppfattningar av verkligheten, dels av forskarens åliggande att tolka och bearbeta dessa så att de blir förståeliga och tillgängliga för andra genom en objektiveringsprocess. Methodsynsättet poängterar således empati, tolkning och sammanhang, snarare än förklaring och standardisering, vilket innebär att ett kvalitativt tillvägagångssätt står närmast till hands. Även syftet, som betonar beskrivning och förståelse, pekar på en i huvudsak kvalitativ teknik. Det innebär dock inte att kvantitativa tillvägagångssätt inte kommer att användas på något sätt. De kan tvärtom användas för att skapa kategorier av begrepp och jämförelser mellan olika slags information.

Vid insamlingen av data väljs intervjutekniken, eftersom den kan ge möjlighet att ingående diskutera för studien intressanta frågor, samt dessutom är möjlig att utveckla allt eftersom information erhålls. Tekniken behöver dock kompletteras då den har vissa brister, varför även dagbokstekniken väljs, vilken innebär att skolcheferna ombeds föra journal över vad de gör under en viss period. Dagböckerna har till syfte att användas som diskussionsunderlag vid intervjuerna.

Vad chefer gör enligt litteraturen

Allt sedan ledarskapsforskningen på allvar tog fart i början på 1900-talet har forskarna beklagat sig över den ringa kunskap de lyckats få fram. Trots att ansträngningar och ambitioner varit stora har resultaten ofta inte kunnat motsvara förväntningarna (jämför Chemers, 1984). Många forskare har därför hävdats att tillvägagångssätt och metoder inte varit tillräckliga för att studera ett så pass komplext fenomen som ledarskap. Delvis som en följd härav har 'trender' i olika ansatser uppkommit, vilka kan sägas startade med teorier om ledaren som en unik individ (1910-1940), övergick till att fokusera ledarens beteende (1940-1960), till att nu senast poängtera att ledarskapet måste förstås som en kombination av olika påverkande faktorer (Chemers, 1984).

Hagström (1990) menar att ansatserna för att studera ledarskap kan sammanfattas med fem perspektiv. Den första, chefen ur ett individperspektiv, inriktar sig på egenskaper som chefen har eller borde ha. Det kan också röra sig om kartläggning av exempelvis hans eller hennes bakgrund, mål och erfarenheter. Relationen mellan ledare och följare är en annan fokusering, som exempelvis undersöker hur följarna uppfattar sin ledare i olika situationer. Studier som berör detta område kan också behandla påverkan mellan de båda. Ytterligare en ansats som utvidgar det studerade området är den som behandlar ledaren i ett organisatoriskt perspektiv. En fråga som kan utredas härigenom är exempelvis hur en organisations informella struktur inverkar på ledarens styrmöjligheter. De två återstående ansatserna, en som fokuserar ledarens kontaktnät och en där yttre rambetingelser står i centrum, vidgar synfältet ytterligare. Kontaktnätsstudier kan behandla ledarens val av nyckelpersoner för styrning, medan yttre rambetingelser koncentrerar organisationens villkor i sin omgivning och hur dessa lämnar spår i ledarskapets förutsättningar.

Föreliggande studie inriktas på att fokusera chefen, i detta fall skolchefen, i förhållande till underordnade, främst med avseende på styrningen av desamma. De speciella förutsättningar som kännetecknar kommunernas livsvillkor, såsom ett hårt ekonomiskt klimat och svårigheter att legitimera verksamheten, antas vara av betydelse för skolchefens villkor för och möjlighet att styra underordnade. Det gäller även de speciella karakteristikerna för skolsektorn. Skolchefen som person med utmärkande egenskaper är däremot av sekundärt intresse, vilket även gäller för organisationsfrågor. Dessa fokuseringar berörs dock i samband med att styrning och andra göromål behandlas, eftersom de innehåller faktorer som belyser syftet ur relevanta perspektiv. Så gäller även med kontakter, vilka studeras med avsikt att klargöra och kartlägga skolchefernas göromål. Men detta görs inte explicit, utan är en följd av ovan valda fokusering.

Syftets första delfråga, det vill säga vad chefer gör, besvaras på flera sätt av olika författare. I resterande del av kapitlet kommer delfrågan att behandlas utifrån ett flertal perspektiv, men först behandlas dock två begrepp, vilka inom ledarskapsforskningen framkallat oenighet och vållat vissa bekymmer för forskarna, då definitionerna inte sällan både är av stort antal och avsevärd olikhet.

Definition av begreppen chef och ledare

De termer som bidragit till begreppsproblematiken framför andra är 'chef' och 'ledare', samt även de ord som är besläktade med dessa begrepp. Många ledarskapsforskare tar upp dilemmat med hur distinktionen mellan ledare och chef skall lösas och därför är

antalet definitioner stort. Jag anser därför att det knappast längre är relevant att utveckla nya tolkningar, utan att många av dem tvärtom är mycket funktionsdugliga.

Ledarskap, som är kopplat till begreppen 'ledare' och 'följare', förutsätter åtminstone två individer. En ledare kännetecknas av att de som följer henne eller honom har för avsikt att göra det, det vill säga de *vill* följa ledaren. Ytterligare särdrag när det gäller ledare är att påverkan på följarna är legitim och att denna legitimitet bygger på erkännande från följarna. Ledaren kan därför inte med tvång eller andra påtryckningar egenmäktigt stadga ledarskapet (jämför Katz och Kahn, 1978). Blom (1994) menar att ledarskap således är ett gruppfenomen där medlemmarna i gruppen har någonting gemensamt. Gruppen behöver inte vara bestående, ej heller formellt upprättad, utan kan ha tillkommit i en speciell situation eller som en följd av en särskild händelse (jämför Kellerman, 1984 samt Rosen, 1984).

Chefskap är, till skillnad från ledarskapet, baserat på en formell rättighet att besluta inom ett fält. Begreppen utgörs inte av 'ledare' och 'följare', utan av 'chef' och 'underordnad' eller 'underställd', vilka betonar hierarkisk auktoritet. Rätten att besluta och påverka organisationen grundar sig inte i de underställdas vilja att låta sig influeras, utan är en följd av den position chefen innehar. Positionen är i sin tur tilldelad från högre ort, vilket innebär att chefen erhåller legitimitet från sina chefer högre upp i hierarkin. I princip kräver chefsrollen inga underställda, eftersom chefskapet inte ses som ett förhållande mellan olika individer. Det är dock vanligt att chefen har som uppgift att utöva ledarskap (jämför Lennerlöf, 1981), och att chefskapet är kopplat till ansvar för att vissa villkor uppfylls som i hög grad betonar ledarrollen och dess förväntade konsekvenser.

När det gäller ledarskap inom offentlig sektor menar Gortner med flera (1987) att det kan definieras utifrån de lagar och regler som finns samt utifrån varje chefs kompetensområde. Chefen har genom chefspositionen rätt att utöva ledarskap, vilket innebär att de underställda har skyldighet att följa henne eller honom i likhet med vad som föranleds av följarskapet.

I föreliggande studie riktas intresset mot förvaltningschefer med ansvar över skolfrågor. I huvudsak fokuseras således en position, ej en ledare, vilket innebär att chefskap och chefers handlande skall studeras. Skolcheferna betraktas därigenom som chefer, ej som ledare i första hand, med ett antal underställda, vilka i enlighet med lagar och regler skall följa henne eller honom.

Även om chefs- och chefskapsbegreppen står i fokus är ändå vissa av chefens ledaruppgifter centrala, eftersom syftet är att utröna hur skolcheferna styr sina underordnade. Förhållandet mellan chef och underordnade är således av intresse. Eftersom chefen är tilldelad ett visst mandat och har rätt att besluta över och påverka de underordnade finns det dock möjlighet för denne att använda sig av vissa påtryckningsmedel i styr- och ledningsförsöken, även om dessa i få fall skulle innebära direkt tvång. Ledarskapet betraktas således som en del av de uppgifter som ingår i chefskapet.

Ansvars- och ledarfunktionerna

Chefskapets innehåll kan förmodas bestå av en mängd olika uppgifter och åligganden. För att göra en framställning begriplig, krävs kategorisering eller indelning av chefskapets innehåll. Blom (1994) har undersökt vilka förväntningar kommunala förvaltningschefer har på sig, det vill säga vilka uppgifter de väntas utföra, genom att diskutera frågan med underordnade, politiker och förvaltningschefer. Författaren menar att förvaltningschefers uppgifter kan indelas i en ansvars- och en ledarfunktion. *Ansvaret* som åligger förvaltningschefen innebär att hon eller han skall handha både

interna och externa kontakter, kunna samordna och organisera underordnades åtaganden och ageranden, samt även sköta ytterligare några uppgifter som Blom väljer att kalla 'övrigt'. Inom denna post ingår exempelvis bevakning av faktiska ärenden och rekrytering av personal.

Förvaltningschefens *ledarfunktion* innebär att hon eller han skall fungera som ledare för sina underordnade. Inom denna kategori kan tre former för utövande av ledarskap placeras, nämligen formella möten där främst information utbyts mellan chef och underordnad, informella möten där förvaltningschefen exempelvis fungerar som rådgivare samt slutligen individuella utvecklingssamtal. Ledarskapet kan innebära att chefen verkar som stöd eller bollplank, delegerar ansvar och befogenheter samt sprider information. Bloms avhandling visar också att förvaltningschefen måste vara tydlig i sina åsikter, förlita sig på sina underordnades kunskaper samt handha kontakter med omgivningen för att uppfattas som ledare.

Medan Blom väljer att utgå ifrån ledarbegreppet, fokuseras styrning i föreliggande studie, vilket är ett näraliggande begrepp. Här används ledning och styrning i stort sett synonymt, men med den skillnaden att ledning i högre grad förutsätts vara kopplat till begreppen 'ledare' och 'följare' som diskuteras i föregående avsnitt. Styrning antas således inte primärt kräva de underordnades vilja att följa chefen, utan utgår ifrån att de låter sig styras oberoende av vilja och samtycke. Styrningen förutsätts således bygga på hierarkisk position. För att styrningen skall fungera effektivt och friktionsfritt, krävs dock att de underordnade uppfattar chefen som ledare. Därför är det möjligt att beteenden som kan hänföras till ledarfunktionen används för att uppfylla de uppgifter som ingår i styrningsbegreppet. Den funktion som Blom kallar ledning kan därför i många delar överensstämma med eller ingå som medel för att uppfylla uppgiften att styra.

Som nämnts tidigare skall studien fokusera skolchefers styrning, men även mer allmänt vad de gör. Det innebär att göromål som kan inordnas under ansvarsfunktionen även berörs. Resten av detta kapitel utgörs därför av genomgång av litteratur och teorier som berör vad chefer gör. Genomgången utgår ifrån tre teman, vilka har använts av olika forskare för att utröna frågan. Temana berör chefernas tidsanvändning, kontaktnät samt roller. Även det som är speciellt för offentliga chefer diskuteras.

Hur använder chefer sin tid?

För att kunna förstå hur ledar- och chefskap fungerar har flera författare valt att använda tidsfaktorn som mätinstrument. I detta avsnitt behandlas några sådana studier, eftersom de varit mycket betydelsefulla för forskningen.

En av slutsatserna i Mintzbergs (1973) studie är att chefers vardagliga aktiviteter är av stor betydelse för förståelsen av chefskapet. Det betyder att undersökningar som berör chefskap måste sätta vardagen i centrum för att kunna fånga vad som är karakteristiskt. Tidsstudierna visar på vad som tar mest tid och energi i anspråk och ger på så sätt en bild av de vardagliga aktiviteterna. En mycket känd sådan studie är den Carlson (1991) utförde på 1950-talet, där chefers göromål fokuseras med hjälp av tidsperspektivet på två sätt:

"Firstly, we had to select a specific time period, during which the observational recording of the executive behaviour would take place. ... Secondly the time together with the frequency was our main unit of measurement. We tried to observe the actual time used in every contact and for every particular piece of work."

(Carlson, 1991, sidan 33)

Undersökningen bygger på 'dagböcker' vari varje aktivitet registreras. Både chef och dennes sekreterare ombeds medverka i registreringsförfarandet för att enhetlig och sammanhållen data skall kunna erhållas om vad som ingår i chefens förehavanden. Sekreteraren fyller således i ett formulär där chefens tidsanvändning, plats för utförande och kontakter vid alla händelser framgår. Chefen fyller i ett formulär vid varje möte, konferens, telefonsamtal och tillfälle för ensamarbete. I detta framgår datum, tid, plats, aktuella personer, behandlat ämne och handlande. De huvudsakliga resultaten är, menar författaren, utarbetandet av en specifik undersökningsmetod samt genererandet av vissa frågeställningar som kan användas vid ytterligare forskning om vad chefer gör. Han pekar på nödvändigheten av att utifrån empiriska data utveckla en sammanhållen teori om chefers beteende och sätt att arbeta.

En annan författare som använder tidsfaktorn som huvudsaklig utgångspunkt vid studie av chefers beteende är Stewart (1967). Syftet med hennes studie är att finna likheter och skillnader i hur chefer fördelar sin tid på olika aktiviteter, där främst arbete, och ej individer, ställs i fokus. Hon har låtit sig inspireras av Carlsons studie, och utvecklar därför hans dagboksmetod i samarbete med ett stort antal chefer. I huvudstudien ombeds 160 chefer på olika nivåer och inom olika branscher föra anteckningar i dagboksform under fyra veckor. Tid används för att registrera hur länge cheferna gör olika aktiviteter.

Resultaten från Stewarts undersökning visar att chefernas arbete karakteriseras av hög *fragmentisering*, då många aktiviteter och kontakter sammanpressas på kort tid. Detta gäller särskilt för de chefer som agerar som informationscentra för sina verksamheter. Chefsarbetet är ett varierat yrke, både vad gäller aktiviteter och kontakter, och består endast i mindre utsträckning av repetitiva göromål. Det visar flera studier, exempelvis Mintzberg (1973) och Lennerlöf (1981). Tyrstrups (1993) longitudinella studie pekar dock på att företagsledarna i ett kortsiktigt perspektiv verkar göra olika och av varandra oberoende saker, men som i ett långsiktigt visar sig vara liknande, fast med olika exempel och utföranden.

Stewart (1967) menar också att cheferna sällan är ensamma och att huvuddelen av deras tid således används till *konversation* med olika personer, beroende på vem eller vilka som är mest betydelsefulla för att arbetsuppgifterna skall kunna fullgöras. Till följd av hög fragmentisering och omfattande verbal kommunikation, identifierar Stewart även tre andra karakteristika för chefsarbete. En av dem är betydelsen av att bygga upp och vårda ett *kontaktnät*, vilket uppfattas som en förutsättning för att erhålla stöd för och hjälp att bland annat införa förändringar. Stewart påpekar att underordnade som är direkt underställda chefen oftast är i kontakt med honom eller henne, liksom att chefen sällan har mellanhavanden med personer vertikalt inom organisationen. De senare, menar författaren, ökar dock sin andel i föränderliga tider, då man anser att ökat samarbete krävs. De två sista huvuddragen för chefsarbete utgörs av deras benägenhet att välja informell och subjektiv *information* framför formell och objektiv, samt av en tendens till att leda verksamheten '*på stående fot*'. Det senare innebär att chefen är tvungen att fatta snabba beslut och således har svårt att få tid att tänka efter och begrunda olika handlingsval.

Andra resultat som framkommer av studien är att få chefer har långa arbetsdagar – genomsnittet i studien ligger strax över 42 timmar per vecka. Det är också få som tar med arbete hem och nästan ingen gör det regelbundet. Arbetstidens längd beror dock till stora delar på vilket slags arbete som behandlas.

Ytterligare en författare som utreder chefers tidsanvändning är Norell (1989). Han studerar kommunala administratörer, både tjänstemän i chefsposition och sådana på lägre nivå. Han visar att cheferna i större utsträckning använder sin tid till externa uppgifter, samordning och planeringsärenden än de andra administratörerna, vilket innebär att rutinärenden ges mindre tid. Han påpekar också att det finns skillnader

mellan olika kommunstorlekar, så till vida att cheferna inom stora kommuner ytterligare drar ned på tiden för rutinärenden. Dessa tar dock ändå mest tid i anspråk, utom för chefer inom de största kommunerna där samordning kräver störst andel av den totala arbetstiden. Minst tid i anspråk upptar externa uppgifter, både för chefer och icke-chefer, med undantag även här för cheferna inom riktigt stora kommuner där planering fordrar minst tid.

Sammanfattningsvis framhåller studier som använder tid för att undersöka vad chefer gör att chefsyrket består av ett antal karakteristika, nämligen hög fragmentisering, många kontakter, mycket verbal konversation samt en benägenhet att välja subjektiv information.

Men även om det finns många likheter mellan olika chefsjobb menar Stewart (1967) att olikheter finns och att de i vissa fall är mycket omfattande. Chefsarbetet kan inte klassificeras som *ett* yrke, utan är många olika. Hon hävdar dock att de i mångt och mycket går att kategorisera i ett antal profiler, vilka diskuteras tillsammans med kontaktnätsbegreppet i avsnittet nedan.

Kontaktnät utifrån arbetsprofiler

För att beskriva chefskap kan arbetsprofiler och ledarstilar konstrueras. Båda används för att karakterisera olika chefer och deras arbete genom att idealtyper framställs. De kan tjäna som analysinstrument på två sätt. För det första möjliggör de för forskaren att definiera arbetet och situationen genom att de personer som innehar positionen studeras. Det betyder också att individuella variationer kan göras synliga. För det andra är det möjligt att sammanställa och jämföra information från ett flertal områden (jämför Reissman, 1949).

En chef kan visserligen ha drag av flera idealtyper, men han eller hon använder sig inte av olika idealtyper i skiftande situationer. De är av mer konstant karaktär. Det gäller både arbetsprofiler och ledarstilar.

Arbetsprofilerna kan definieras som idealtyper vilka inriktas på att särskilja olika karakteristika i chefens arbete, såsom arbetsuppgifter och samarbetskrav. Arbetsprofilen skall skiljas från ledarstilsbegreppet som ofta tas upp i ledarskapsstudier. Ledarstil har i högre utsträckning att göra med individens personlighet än vad arbetsprofilen har. Det kan dock vara svårt att i praktiken avgöra vad som skall hänföras till de två kategoriseringarna. I föreliggande studie behandlas dock endast arbetsprofiler, genom att kontaktnät diskuteras.

Mintzberg (1973) beskriver åtta arbetsprofiler som han främst relaterar till roller och uppgifter som cheferna i hans undersökning starkast framhäver. Författarens kategorisering kan jämföras med resultaten från Stewarts studier (1967 och 1976), vilka dock indelas på andra grunder. I den förstnämnda studien utgår författaren från chefers tidsanvändning, vilket resulterar i en indelning i fem arbetsprofiler. I studien från 1976 görs en genomgång av tolv arbetsprofiler med olika arbetskaraktistika, vilka exempelvis består av kontaktnät och arbetstidens längd.

Eftersom författarnas arbetsprofiler har olika utgångspunkter för kategorisering och såväl benämningar på som innehåll i dem skiljer sig åt är de i flera avseenden olika. Författarnas indelningar utgör trots det underlag för diskussion om vad chefer gör. Som utgångspunkt för jämförelsen används det kontaktnät olika arbetsprofiler använder i sin yrkesutövning.

“... som en funktion av förväntningar - om såväl attityder som beteende - i en samhällsaktörs omgivning. Rollen innebär då ett val, ett valt svar på olika och växlande krav i omgivningen.”

(Mellbourn, 1979, sidan 17)

Två begrepp är av särskilt intresse i definitionen; det ena gäller omgivningens *förväntningar* på ett speciellt handlande och synsätt. Det innebär att uppkomsten av specifika roller har att göra med vad som anses lämpligt och ändamålsenligt i olika situationer. Men även chefens egna förväntningar inverkar på vilka roller som används, liksom hur dessa tolkas.

Det andra begreppet som är viktigt i citatet är *val*, vilket visar att rollerna inte är förutbestämda för sin speciella situation. De är istället standardlösningar som, om de är funktionella, kan väljas att appliceras på *olika* situationer. Mintzberg (1973) menar att rollerna består av ett antal organiserade beteenden som är strukturerade och förprogrammerade. Det betyder således även att de är återanvändbara, även om de påverkas av och ändras genom omgivningens variationer och chefens personlighet. Child och Ellis (1973) anser att såväl verksamhetsgren och funktionell specialisering, som organisationens struktur och chefens attityder påverkar de roller denne använder sig utav. Det innebär att även om rollerna är givna, kan de tolkas på skilda sätt av olika individer. Mellbourn menar att en roll därmed inte kan vara

“... statisk eller endimensionell. Den kan skifta hos en och samma person beroende på förutsättningarnas förändring. Rolluppfattningen eller rollberedskapen blir snarast en tendens, en mer eller mindre stark benägenhet än en avskild diskret kategori.”

(Mellbourn, 1979, sidan 77)

De roller som beskrivs här är främst hämtade från fem författares studier, varav tre har använt sig av den offentliga sektorns chefer som studieobjekt. Czarniawska (1985) diskuterar åtta roller som hon baserar på en undersökning av ett antal generaldirektörers uppfattningar om sig själva och sina uppgifter, medan Mellbourn (1979) endast beskriver tre stycken. Den tredje studien som koncentrerat sig på den offentliga sektorns chefer är Tollgerdt-Andersson (1995) som visserligen inte specifikt tar upp en chefs alla roller, men som diskuterar ett antal utifrån en undersökning om de uppgifter landstingens chefer har, så som de uppfattas av landstingsdirektörer, förvaltningschefer och politiker. De återstående två studierna är Mintzbergs (1973) och Adizes (1993), där den förstnämnda porträtterar tio roller som är indelade i tre kategorier: informationsrelaterade, relationsorienterade samt beslutsrelaterade roller. Adizes beskriver fyra roller, vilka han relaterar till uppgifter som han anser är nödvändiga att uppfylla i organisationens ledning.

Även om författarnas rollbeskrivningar framställs i stora delar isolerade ifrån varandra, bör det påpekas att de i verkligheten inte kan fungera tillfredsställande på ett sådant sätt. Adizes menar till och med att

“Varje roll för sig är *nödvändig* och de fyra tillsammans *tillräckliga* för god företagsledning. Med ‘nödvändig’ menar jag att något verkligen brister i den goda företagsledningen om en av faktorerna saknas; ett visst mönster av destruktiv företagsledning kan då iakttas.”

(Adizes, 1993, sidan 8)

Författarnas rollbeskrivningar har sammanställts genom att de uppgifter rollerna främst poängterar diskuteras och utgör underlag för kategorisering. Därigenom har sju kategorier av roller erhållits, vilka var och en betonar en uppgift.

Den första kategorin roller har gemensamt att de visar på chefens *representerande* uppgift, vilken baseras på den hierarkiska position som chefskapet medför. Att representera kan förekomma i såväl den vardagliga verksamheten som vid mer speciella tillfällen, exempelvis då chefen måste tillvarata organisationens intressen vid krisartade förhandlingslägen. Czarniawska (ib) menar att både organisationen och dess värderingar företräds genom chefens representerande roller, vilket kan komma till uttryck genom att andra organisationer besöks, att representanter från andra företag och myndigheter tas emot och genom att massmedierna hålls informerade om händelser i organisationen och om dess värderingar. Tydlighet, klarhet och synlighet är viktiga faktorer för att denna roll skall lyckas (Tollgerdt-Andersson, ib).

Roller kan också bygga på uppgifterna *utveckling och förändring*. Chefen ansvarar då för att förändring initieras samt kontrollerar att den utvecklas i rätt riktning. Denna rollkategori är således skapande och innovativ till sin karaktär. En del roller innebär fullföljande av en eller ett fåtal speciella idéer och visioner som chefen har, medan andra vill förändra organisationen som helhet. Roller som betonar utveckling och förändring kan dock vara svåra att hantera i tider då organisationen befinner sig i stagnation, eftersom de förutsätter att chefen lägger mycket kraft på att försöka expandera sina hjärtefrågor (Czarniawska, ib).

En annan uppgift som framkommer ur de fem studierna är att *fatta beslut*. Behovet av beslutsfattande uppkommer exempelvis när resurser skall fördelas, såsom tid, arbete och material. Men även andra beslut måste fattas. Det gäller till exempel när krissituationer uppstår som gör att chefen måste 'ta befälet'. Även andra mindre önskvärda beslut inom den offentliga sektorn har kommit att behöva fattas för tjänstemännen på chefsnivå. Mellbourn (ib) menar till exempel att chefer, på grund av ökad decentralisering och färre detaljregler, måste ta beslut som egentligen borde fattas av politiker, eftersom de inte sällan relateras till mycket känsliga problem.

Chefer har även till uppgift att *kontrollera och styra* verksamheten och de underordnades handlingar. Både kontroll och styrning utövas med hjälp av kunskap som är större än de underordnades. Chefen framstår då som expert eller specialist på sitt område. Utmärkande för en chef som drastiskt betonar rollen som expert är att främsta lojalitetsaspekten riktas gentemot den egna yrkesgruppen och de kunskaper som härrör ifrån denna. Det kan jämföras med de så kallade 'professionella yrkesgruppernas' beteenden, vilka karakteriseras av att framhålla självständighet gentemot den egna organisationen. För att kalla en yrkesgrupp professionell krävs vidare som nämns tidigare bland annat att utövarna har ensamrätt på kunskapen och att personer utan rätt utbildning inte tillåts praktisera yrket. Därför är det inte givet att en chef som använder rollen som expert kan sägas tillhöra en professionell yrkesgrupp. Så är det endast i enstaka fall, exempelvis inom sjukvårdssektorn (jämför Arrow, 1963).

Chefen kan också vara expert på sitt område, utan att ha kontroll- eller styrambitioner (Mellbourn, ib samt Czarniawska, ib). Den roll som då används kan innebära att chefen betonar vikten av att *verkställa* beslut, liksom föredrar lojalitet och objektivitet gentemot högre nivå. Chefen är således sakligt opartisk och det förutsätts finnas en stark skiljelinje mellan beslutande och verkställande nivå. Det är en roll som i synnerhet gäller inom den offentliga sfären, åtminstone som en idealbild. Cheferna för offentlig verksamhet förutsätts implementera vad politikerna beslutat. Rollkategorin verkar således gälla mycket framträdande för cheferna inom offentlig verksamhet. Men, som Mellbourn (ib) påpekar, har dock dessa chefer fått överta många beslut som tidigare fattats av politiker. Det visar att förändringar i chefernas villkor påverkar deras chefskap och hur rollerna används i olika situationer. Tjänstemannens roll och funktion byts således från att vara passivt verkställande, till att vara aktivt fattande av vad som borde vara politiska beslut. Mellbourn (ib) menar att den offentliga sektorns

chefer därför har en sammansatt rolluppfattning, vilken kan karakteriseras med citatet nedan;

”Sammanfattningsvis är den svenske normalbyråkraten enligt vad som här kommit fram en allmänadministratör som inte på något starkare sätt betonar uppgifternas speciella offentliga eller politiska karaktär. Han ser inåt på sitt arbete och dess närmaste problem. Framför allt är han inriktad på att hålla överblick, ha sammanhangen klara, sköta kontakterna med folk och få problem lösta, att med gott omdöme hålla skutan flytande.”

(Mellbourn, 1979, sidan 83)

Rollkategorin som betonar verkställande uppgifter kan även jämföras med Webers (1922) tolkning av byråkratin och de tjänstemän som enligt honom bör finnas inom denna. Han understryker vikten av angivna regler och lagar för tjänstemannen att följa, en god och specialiserad kunskap för att kunna utöva chefskap samt objektiv hållning gentemot såväl chefer som underordnade.

Uppgifterna att *organisera och samordna* har tilldragit sig stort intresse. Inom de roller som lägger vikt vid dem skall chefen enligt Adizes (ib) planera och samordna verksamheten genom redan fastlagda rutiner. Hon eller han kan också ha för avsikt att försöka harmonisera individuella mål så att de överensstämmer med organisationens grupp mål för att verksamheten skall fungera smidigt. Att organisera och samordna innebär således att chefen skall försöka motivera och entusiasmera sina underordnade samt även ge trovärdighet åt visioner. Tollgerdt-Andersson (ib) menar att det är av stor betydelse att chefen arbetar för att personalen skall uppfatta organisationen som en helhet, och det gäller i synnerhet inom den offentliga sektorn, där organisationerna ofta är mycket stora och svåra att överblicka. För att uppfylla dylika roller är det viktigt att det finns goda organisationsideologier och ledarskapsfilosofier, liksom att chefen har god social kompetens.

Den sista kategorin roller karakteriseras av att lägga tonvikten vid *informationsbearbetning*, vilket är en förutsättning för att flera av de andra uppgifterna skall kunna utövas. Mintzberg (ib) beskriver ett antal roller vilka har information och handhavande av sådan gemensamt. Chefen skall enligt denna rollkategori samla in och ta emot information, både från internt och externt håll. Genom denna insamling kan både problem och dess lösningar urskiljas. Nästa steg är att förse bland andra de underordnade med såväl fakta som värderingar. Viktiga upplysningar förs därmed vidare inom den egna organisationen.

Informationsbearbetning kan också innebära konflikter, då både över- och underordnade ställer krav på att chefen skall företräda deras intressen. Det har kommit att kallas 'middle-management dilemma' (se exempelvis Schartau, 1993). Chefens rolluppfattning karakteriseras då av osäkerhet, vilket leder till villrådighet över hur hon eller han skall agera i olika situationer. Schartau menar att det beror på att dessa chefer i allmänhet har ett mycket differentierat kontaktnät med flera motstridiga krav. Ett sätt att hantera osäkerheten är att konsekvent föredra en parts intressen, vilket dock i sin tur kan innebära vissa svårigheter.

Chefen kan också ha som uppgift att koppla ihop organisationen med dess omgivning genom att utveckla horisontella kontakter utanför organisationen, så att bland annat intressant information kan erhållas. Kaufman (1981) menar att informationsgranskning och -inhämtning tar mycket tid och uppmärksamhet av chefen.

Rollkategorierna kan således sammanfattningsvis rubriceras med uppgifter som, enligt de fem studierna, är viktiga för chefen att utföra: att representera organisationen, utveckla och förändra verksamheten, fatta beslut, kontrollera och styra, verkställa beslut och önskemål från högre nivå, organisera och samordna personalen samt slutligen bearbeta information. Även om det finns många andra viktiga uppgifter, är

de som beskrivs ovan troligtvis de huvudsakliga för de flesta chefer, och kan fungera som 'rubriker' för en mängd olika göromål.

Sammanfattning

Studiens första delfråga, det vill säga vad chefer gör, behandlas i kapitlet utifrån litteratur på området. Innehållet i chefskap diskuteras huvudsakligen utifrån undersökningar av tidsanvändning, arbetsprofiler och kontaktnät samt roller och uppgifter. Vid diskussionerna om studier som berör tidsanvändning framkommer bland annat att chefernas arbete karakteriseras av fragmentisering, konversationer med andra, både inom och utom organisationen, och ledning av verksamheten genom hastigt tagna beslut. Dessutom ger chefer företräde åt rykteslik information, det vill säga sådan som är subjektiv och informell.

När arbetsprofilerna behandlas framgår att de kan sammanfattas i sju grupperingar, vilka alla har olika kontaktpreferenser. Grupperingarna utgörs bland annat av 'ensamarbete', där få kontakter tas i arbetet, samt av 'förändring och nyhet', där ett kontaktnät inte hunnit byggas upp hos den nya chefen. Han eller hon kan också variera sitt kontaktnät efter den uppgift som fullgörs. Ytterligare en gruppering är 'omfattande kontaktnät', där antingen den egna organisationen eller den externa omgivningen anses viktigast. Vid den interna fokuseringen kan antingen den egna organisationen som helhet betonas, eller också kan chefen välja att framhålla de underordnade i första hand.

Arbetsprofilerna förutsätts grunda sig bland annat på chefernas tolkning och användning av olika roller. Flera författare har valt att beskriva chefs uppgifter och beteenden i en begreppsapparat som baseras på föreställningen att de agerar utifrån standardiserade roller. En diskussion om sådana utgår ifrån sju rollkategorier, vilka redogör för framträdande uppgifter som chefer har; att representera såväl organisationen och verksamheten som sig själva, utveckla och förändra, fatta beslut, verkställa, kontrollera och styra, organisera och samordna personalen samt bearbeta information.

Frågan om vad skolchefer gör kan beskrivas och besvaras på ett flertal sätt, vilket genomgången visar. Kapitlet bidrar därför inte bara till kunskap om och förståelse för chefskapets innehåll, utan ger även förslag på hur det empiriska materialet kan presenteras. I följande kapitel behandlas syftets andra delfråga, det vill säga hur skolchefer styr, utifrån litteratur på området.

Styrning av och inom skolsektorn

I detta kapitel utvecklas en referensram för den empiriska undersökningen om hur skolchefer styr sin verksamhet. Det är således studiens andra delfråga som är i fokus. Inledningsvis ges en kort beskrivning av de förändringar som skett i den statliga styrningen av skolverksamheten.

Genomgående i kapitlet behandlas styrning och påverkan som en följd av den eller de styrandes avsiktliga handlingar och beslut. Verkligheten kan dock se annorlunda ut, varför följande citat får inleda diskussionen om styrning.

“The present discussion of control processes might sound as if organizations were filled to the brink with conscious and intentional control attempts. Not at all: organizational life is full of random events, unintended influences, and aborted control attempts.”

(Czarniawska-Joerges, 1989, sidan 5)

Förändrad statlig styrning

Sedan slutet av 80-talet har statens styrning av skolan förändrats kraftigt. Johansson och Johansson (1994) menar att styrsystemet kan indelas i tre delsystem - ett juridiskt, ett ekonomiskt och ett ideologiskt - och att samtliga av dessa utsatts för omfattande omdaningar. Det juridiska delsystemet består exempelvis av lagar och förordningar samt av beslutad ansvarsfördelning, det ekonomiska av finansiella incitament, medan det ideologiska bygger på att gemensamma värderingar skall genomsyra organisationen.

Den *juridiska* styrningen reformerades under hösten 1988 då riksdagen beslutade att skolsektorn skulle, från att ha styrts med regler och detaljerade direktiv, styras genom målstyrning. Den innebär i korthet att övergripande mål skall beslutas av riksdag och regering i syfte att säkra likvärdig utbildning över hela landet (se vidare Stålhammar, 1991). Dessutom har kommunerna erhållit driftansvar över skolsektorn och har därmed givits stora möjligheter att avgöra verksamhetens utformning och organisation (Skolverket, 1994).

Målstyrningen skall främjas och genomföras genom att ett antal styrdokument visar på vilka mål som skall eftersträvas och uppfyllas, vilka antas utgöra stora delar av den *ideologiska* styrningen. På nationell nivå finns således exempelvis skollag och läroplan med tillhörande kursplaner och inom kommunerna skall det finnas skolplaner som vidareutvecklar de nationella dokumentens innehåll. Vidare skall det på skolnivå finnas arbetsplaner för hur verksamheten skall bedrivas (Johansson och Johansson, ib).

Regleringar och anvisningar har reviderats kraftigt, exempelvis förändrades läroplanerna för både grund- och gymnasieskola till att vara mindre omfattande och detaljerade så att målstyrningens principer skulle kunna utgöra den huvudsakliga styrningen mellan stat och kommun.

Statsbidraget för skola lades 1991 in i det generella utjämningsbidraget, vilket innebär att den *ekonomiska* styrningen försvagades. Tidigare var det ett starkt styrinstrument för staten genom att den använde sig av olika stimulansbidrag för att stödja vissa verksamheter. Statsbidragen administrerades av Skolöverstyrelsen och länskolnämnderna. Då systemet förändrades lades Skolöverstyrelsen och länskolnämnderna ned och istället bildades Statens Skolverk samt Statens Institut för Handikappade i skolan (SIH). SIH skall stödja kommunernas arbete med att ge hjälp åt handikappade elever medan de huvudsakliga uppgifterna för Skolverket är att, genom utvärderingar och

uppföljningar av skolverksamheten, tillse att de uppsatta målen efterlevs. Skolverkets styrning av skolorna skall på så sätt ske främst genom information (Ds 1995:60).

Reformerna för skelsektorn är således omfattande. Anledningen till att så betydande förändringar gjorts var att de mål som ställts upp tidigare, som bland annat berörde ökad decentralisering, enligt central nivå inte kunnat uppnås i tillfredsställande utsträckning. Det visar både forskning och utvärderingar (Wennås, 1989 och 1994). Även låg effektivitet, bristande insyn och omodern reglering angavs som motiv (Skolverket, ib).

Den förändrade statliga styrningen och den nya ansvarsfördelningen har lett till att kommunerna erhållit utökade möjligheter att besluta om verksamhetens utformning och struktur. Därmed kan de i större utsträckning än tidigare utforma och påverka verksamheten i en riktning som är önskvärd ur ett lokalt perspektiv (Wennås, 1989), förutsatt att de uppfyller de mål och villkor som uppställts. De kommunala politikerna kan således genom beslut i kommunfullmäktige eller i ansvarig nämnd ge tjänstemännen långtgående befogenheter att styra verksamheten, och det gäller således även för skolchefen. Det innebär att skolcheferna kan ha erhållit andra befogenheter jämfört med tidigare.

I den resterande delen av kapitlet diskuteras styrning därför med ett speciellt perspektiv i åtanke, nämligen utifrån hur skolcheferna kan gå tillväga för att försöka styra och påverka verksamheten utifrån politikernas och övergripande riktlinjers intentioner. De kommande avsnitten är således instrument för beskrivning av den styrning som förutsätts finnas mellan skolchef och underordnad.

Styrformer

I detta avsnitt behandlas styrning utifrån de former som kan användas för att åstadkomma sådan. Ouchi och Maguire (1975) gör skillnad mellan två typer av styrformer för organisatorisk kontroll: beteende- och resultatstyrning, vilka även resulterar i en tredje, benämnd rituell styrning. De förutsätts vara oberoende av varandra, vilket innebär att de är möjliga att kombinera i samma situation. Det gör att styrningen kan bli mycket omfattande och detaljerad. Även om olika chefer betonar styrformerna på skilda sätt är det troligt att samtliga används för att styra en organisation.

Beteendestyrning innebär att chefen har för avsikt att styra underordnades beteenden och handlingar med exempelvis regler och direktiv (se även Brorström med flera, 1995). Vid beteendestyrning har den underordnade inte möjlighet att avgöra tillvägagångssätt själv och behöver heller inte tänka på resultatet. En sådan styrning förutsätter dock att chefen har kännedom om vilka beteenden som är ändamålsenliga i olika situationer, det vill säga hur arbetet bör utföras (Ouchi, 1977). Beteendestyrningen kan vara särskilt användbar då de underordnades måluppfattningar skiljer sig åt, liksom då de inte stämmer överens med chefens egna (jämför Brorström med flera, 1995).

Ett sätt att styra de underordnades beteenden är att ge direkta order på och regler för hur uppgifter skall utföras. En sådan styrning kan dock framstå som både stel och förlegad. Enväldigt ansvar och omfattande befogenheter som tillskrivs chefen kan vara svåra att motivera inför en välutbildad och självtänkande personal, eftersom människor kräver alltmer fria och personlighetsutvecklande arbetsuppgifter (jämför Kets de Vries, 1983). Dessutom är det inte säkert att chefen har all information som behövs för att styra organisationen med denna styrform.

När arbetsprocessen inte kan eller behöver kontrolleras, kan chefen istället försöka styra genom att utvärdera de resultat som åstadkoms av de underordnade. Det betyder att även om direkta order ges på vad som skall uppnås, har den underordnade

möjlighet att själv välja tillvägagångssätt. *Resultatstyrningen* innebär därmed att chefen inte primärt försöker styra den underordnades handlingar, utan att styrningen istället är inriktad på att en viss uppgift eller ett ärende fullgörs. Chefen styr med andra ord inte *hur* arbetet skall utföras, utan *vad* som skall uppnås. Styrningen kan visserligen ske både före det att uppgiften fullgörs, exempelvis genom att dess mål klargörs, men främst sker styrning genom att resultat jämförs med uppställda mål. Styrningen kräver således för att vara effektiv att uppgiften klart definieras, att den går att mäta samt att mål har uppställts (jämför Ouchi, 1977).

Chefens uppgift i resultatstyrningen är således att formulera mål samt besluta hur dessa skall följas upp och mätas. Kan även delmål definieras har chefen möjlighet att kontrollera och påverka den underordnades prestationer innan slutresultatet är känt. Om inte delresultat kan uppskattas, måste chefen antingen ge den underordnade större förtroende och endast utvärdera dennes arbete då det är slutfört, eller också kan styrningen kompletteras med någon annan form.

Det kan dock finnas tillfällen då varken beteende eller resultat kan kontrolleras eller definieras. Önskvärda resultat kan exempelvis bestå av mål som är uppbyggda av icke mätbara faktorer, såsom 'förhöjd livskvalitet', och det kan saknas kännedom om vilket beteende som är mest effektivt. Ouchi (ib) menar att det är en situation som kännetecknas av att lärande inte kan komma till stånd, varken vad gäller mål, resultat eller beteende. Chefens möjligheter att styra organisationen är då starkt beskurna, och hon eller han hänvisas till att använda metoder som är mindre säkra och som kan verka irrationella, till exempel kräva intyg om behörighet för att utföra arbetet. Denna styrning kallas *rituell* och den innebär att chefen, trots att resultat inte kan mätas och lämpligast beteende inte är känt, försöker styra antingen den underordnades resultat eller beteende, eller också båda, genom att använda mindre rationella metoder (Brorström med flera, 1995 samt Ouchi, 1977). I fokus står nämligen en strävan att erhalla gemensamma värderingar. Genom att exempelvis kräva att läkare genomgår viss utbildning, förutsätter chefen att de förvärvar kunskaper och värdegrunder så att de själva skall försöka använda sig av ändamålsenligt beteende och uppnå gott resultat.

Ytterligare ett sätt att utöva rituell styrning är att reglera insatta resurser (Brorström med flera, ib). Chefen styr då genom att försäkra sig om att varken mer eller mindre resurser används av organisationen för att fullgöra uppgifter.

Styrning av beteenden och resultat kan åstadkommas på ett flertal sätt genom att olika tillvägagångssätt och inriktningar används. De behandlas i de följande avsnitten.

Styrningens inriktning

För att styra de underordnade kan chefen välja att inrikta styrningen mot ett antal fokus. Czarniawska-Joerges (1989) delar in styrning i fyra begrepp, beroende på mot vad den riktas. Hon definierar fyra inriktningar, nämligen 1) individen i sin helhet, 2) individens beteende, 3) individens tankar och föreställningar samt 4) individens omgivning.

Styrning som utövas på individen i syfte att kontrollera honom eller henne i sin helhet kallar författaren *total kontroll*. Den kan inriktas på såväl den fysiska som den psykiska helheten. De tillvägagångssätt som används för att uppnå total kontroll är hårda och består inte sällan av tvång. Det förekommer dock även 'frivillig' total kontroll, exempelvis i en del religiösa sekter, då individen själv väljer att övervakas och styras. Även om denna styrinriktning kan ses som en ytterlighet, menar författaren att den kan användas på ett accepterat sätt i moderna organisationer. Ett exempel på det är vid hot om uppsägning, då såväl individens handlingar som föreställningar genom tvång kan kontrolleras.

En inriktning som i regel ger mjukare styrning uppkommer när en individs beteende är föremål för påverkan, här kallat *handlingskontroll*. Denna inriktning är mycket vanlig i organisationer och bygger på att ett kontrakt upprättas mellan chef och underordnad, som ger den förra rätt att styra den senare. Den underordnade har därmed skyldighet att följa de order som ges. För att handlingskontroll skall kunna användas krävs att det finns en föreställning om vilka beteenden som bör användas i olika situationer. Tillvägagångssätt som vanligen används är övervakning, regler och planer som syftar till att strukturera handling. Czarniawska-Joerges menar också att även andra medel, som i första anblicken kan verka vara ett sätt att kontrollera individens omgivning, används för att styra handlingar. Det gäller främst olika incitament där reella alternativ inte ges. Så kan fallet vara i en valsituation där följderna av ett alternativ är tillräckligt kännbara för att individen inte skall anse sig kunna välja det, exempelvis av rädsla för att bli uppsagd eller drabbas av andra motåtgärder.

Ytterligare en inriktning för styrning är då en individs tankar och föreställningar utgör målet för påverkan, kallat *ideologisk kontroll*. Karakteristiskt för denna typ av kontroll är att den underordnade har förtroende för den som styr och därigenom låter sig påverkas. Chefens funktion är att bistå med en god ideologi, vilken skall bidra till att hon eller han dels kan beskriva nuet på ett övertygande sätt, dels har övertygande visioner om framtiden. Chefen skall även ha vetskap om de tillvägagångssätt som behövs för att i framtiden uppnå de gemensamma målen. Chefens kunskap skall därför leda till att den underordnade vill och försöker agera i enlighet med hans eller hennes intentioner. Författaren menar att påverkan därigenom främst sker genom att 'rätt' tänkande uppstår vilket inverkar på individens beteende enligt citatet nedan.

"The successful use of ideological control makes certain options unattractive or invisible from the beginning. The choice is limited."

(Czarniawska-Joerges, 1989, sidan 7)

När endast omgivningen fokuseras i syfte att styra individen kallas det *ekologisk kontroll*. Denna innebär att chefen försöker strukturera omgivningen på ett sådant sätt att det är mer fördelaktigt för den underordnade att handla enligt vissa alternativ. Kännetecknande för ekologisk kontroll är dock att alternativen ger den underordnade reella valmöjligheter och att han eller hon dessutom kan bestämma sig för att fullständigt ignorera styrningen, vilket innebär att ekologisk kontroll är den mjukaste av de som författaren beskriver.

Även om alla styrinriktningarna vanligtvis återfinns inom varje organisation, eller åtminstone har möjlighet att göra det, utgör oftast en av dem huvudsakligt fokus för styrning. Anledningen till det, menar författaren, är att användningen av flera i lika stor omfattning kan innebära att de motverkar varandra så att en mindre effektiv styrning därigenom uppstår. Starkast styrning uppkommer om en av styrinriktningarna används, och endast i mindre omfattning kompletteras med de andra.

Styrningens intensitet

Även om de olika formerna och inriktningarna för styrning som beskrivs här ger indikationer på att de i sig åstadkommer växlande grad av kontroll, kan skilda praktiska tillvägagångssätt leda till mycket skiftande sådan. Styrning av verksamheten kan således inte bara ske på en rad sätt, utan med olika grad av skärpa. I detta avsnitt diskuteras därför styrning utifrån dess intensitet. Czarniawska (1985) behandlar begreppet utifrån central kontroll och integration.

Central kontroll innebär att en uppskattning görs av den underordnades möjligheter att påverka och besluta om övergripande strategier för den egna enheten. Författaren menar att det handlar om en avvägning mellan två extremer, där den ena innebär att den underordnade självständigt beslutar om såväl tillvägagångssätt som mål och således endast ansvarar för att de slutliga resultaten är tillfredsställande för chefen. Den andra extremen betyder att chefen både avgör vad som skall uppnås och på vilket sätt. Central kontroll är således kopplad till förutsättningarna för beteende- och resultatstyrning.

Det andra begreppet, *integration*, beskriver i vilken utsträckning det finns en ömsesidig påverkan mellan chef och underordnade, där extremerna är deltagande och isolering. Den förra innebär att chef och underordnad gemensamt utarbetar mål som rör de senares arbetsuppgifter, medan isolering medför avståndstagande mellan parterna. En konsekvens av den senare extremen är att överraskningar inte är ovanliga.

Skolchefer och styrning

Mycket av det som diskuterats i kapitlet gäller allmänt för all organisatorisk och administrativ styrning. Detta avsnitt anpassar därför diskussionen till skolchefernas förutsättningar, så att referensramen för styrning blir mer relevant.

Skolchefernas kontroll och styrning av förvaltningen grundar sig inte på skollagens texter eller liknande. Istället utgår deras befogenhet att styra utifrån beslut i kommunfullmäktige eller delegering i ansvarig nämnd. Skolchefens möjligheter att styra och kontrollera begränsas dock av att rektorer och lärare i skollagen erhållit ansvar för att undervisning bedrivs på ett ändamålsenligt sätt. Skolchefens ansvar och styrmöjligheter påverkas därför avsevärt av att rektors och lärares åligganden är lagfästa. De har ett ansvar för verksamheten som skolchefen inte kan överta eller delegera till någon annan. Exempelvis påpekas följande:

”Lärare och skolledare är de som främst skall ansvara för att verksamheten i skolan genomförs enligt läroplan och kursplaner. Dessa dokument riktar sig därför primärt till dem och markerar därigenom ett professionellt ansvar för skolan.”

(Thoursie, 1994, sidan 39)

Det innebär att skolchefen i vissa frågor inte kan styra eller kontrollera sina underordnade. Rektor skall vara ledare för utbildningen i skolorna samt för det dagliga arbetet, vilket innebär att han eller hon skall ansvara för hur kontakter med föräldrar skall handhas, vilka uppgifter och förpliktelser lärarna skall ha samt hur skolans arbetsmiljö skall se ut. Rektor är även ytterst ansvarig för disciplinärenden som gäller elever, såsom betygssättning och ledighet. Det motiveras utifrån såväl kvalitetsmässiga krav som rättssäkerhetsmässiga (Thoursie, ib). Skolchefens styrmöjligheter minskas således på en rad områden, där de underordnades lagstadgade rättigheter och skyldigheter är överordnade hennes eller hans befogenheter. På de nämnda områdena skulle skolchefen således ha svårt att styra med hjälp av resultatriktad styrning, åtminstone om det skulle innebära att specifika ärendens utgång fokuserades. Hon eller han har ej heller möjlighet att använda sig av beteendestyrning i form av tillrättavisningar. Där emot är det möjligt att använda den rituella styrningen, genom att skolchefen påverkar rektors och lärares värderingar och uppfattningar till att vara ändamålsenliga enligt honom eller henne. Exempel på tekniker som kan användas i sådana situationer är att sprida ideologier och att informera om politikernas målformuleringar.

Skolsektorn har, liksom många andra offentliga organisationer, personal som inte sällan både är välutbildad och innehavare av starka traditioner av betydande själv-

ständighet inom yrkesgruppen (jämför Ackroyd med flera, 1989). Styrning som karakteriseras av detaljerade order, i likhet med vad som beskrivits ovan i samband med beteendestyrning, kan därför vara problematisk att använda (jämför Stålhammar, 1991), eftersom personalen kan emotsätta sig en så pass stark kontroll.

Skolchefers styrning av den egna förvaltningen kan, av diskussionen att döma, vara både besvärlig och begränsad. Statens styrintentioner har emellertid förändrats, varför skolchefens styrmöjligheter kan ha förenklats. Det är dock lika möjligt att de försvårats ytterligare.

Sammanfattning

Den statliga styrningen av skolektorn har förändrats mycket kraftigt sedan slutet av 80-talet. Det gäller såväl den juridiska som den ideologiska och ekonomiska styrningen. Skolorna samt deras respektive kommuner har erhållit större beslutandemöjligheter och ökade förutsättningar för att anpassa verksamheten till lokala förhållanden. Det innebär inte bara att de kommunala politikernas befogenheter och ansvarsområde har ökat, utan även de lokala tjänstemännens. Det är således troligt att de kommunala skolchefernas styrmöjligheter ökat.

För att skapa ett instrument som kan utgöra underlag för en studie om styrning, diskuteras begreppet utifrån styrformer, inriktning och intensitet. Styrformerna utgörs av beteende- och resultatstyrning samt rituell sådan. När det gäller inriktning visar den på vilket fokus chefens styrning har. Fyra inriktningar diskuteras som leder till olika slags styrning, nämligen total kontroll, handlingskontroll, ideologisk kontroll samt ekologisk sådan. Intensitet, som behandlades i ett avsnitt, visar på styrningens styrka och tydlighet.

Skolchefernas styrning av verksamheten kan tänkas påverkas av ett flertal faktorer. En sådan är att delar av både rektors och lärares ansvar och befogenheter är reglerade i lagen. Det kan innebära att skolchefens styrmöjligheter reduceras. En annan faktor är att skolektorn består av självständiga yrkesgrupper som har svårt att acceptera viss slags styrning, såsom ordergivning.

I nästa kapitel behandlas den empiriska undersökningen, främst med utgångspunkt från den första delfrågan, det vill säga 'Vad gör skolchefer?'.

Berättelser om vad skolchefer gör

I detta kapitel presenteras det empiriska materialet utifrån den första delfrågan i syftet. Materialet besvarar således vad skolcheferna som ingår i undersökningen gör. Framställningen diskuteras utifrån begreppen 'leda' och 'ansvara' i referensramen och en redogörelse för två olikartade arbetsveckor ges. Kontaktnät och uppgifter behandlas också för att erhålla en bild av chefskapets innehåll. Inledningsvis diskuteras det empiriska materialet med avseende på för- och nackdelar med valt tillvägagångssätt för informationsinsamling.

Diskussion om tillvägagångssättet

Insamlingen av empiriskt material genomfördes med intervjuer, vilka kompletterades med anteckningar som cheferna gjort i sina almanackor. Även en observation genomfördes. I detta avsnitt diskuteras såväl intervjuundersökningen som observationen.

För att intervjuerna skulle ge så relevant information som möjligt om skolchefernas arbete ombads de cirka en månad innan intervjutillfället att hålla reda vad de gjorde under två speciella veckor. Dessa var desamma för samtliga skolchefer, och de behövde därmed inte själva välja vilka veckor som var lämpliga att diskutera. Det innebar dock att flera av dem, exempelvis på grund av semester eller annan frånvaro, endast kunde redogöra för den ena. Det visade sig emellertid inte vara till någon större nackdel, eftersom diskussioner om två veckor var något för omfattande.

Genom att alla skolchefer diskuterade samma veckor under oktober månad 1995, erhöles olika beskrivningar av en del händelser som varit gemensamma för flera av dem, exempelvis samverkansmöten mellan kommuner i skolfrågor. En annan händelse som genomgående berördes på något sätt av skolcheferna var en strejk för bättre löneavtal bland Svenska Kommunalarbetsförbundets medlemmar som pågick i många kommuner och som bland annat innebar att vissa idrottsanläggningar och skolhus stängdes.

Tolv skolchefer, varav två kvinnor, från tio kommuner valdes för ut intervjuer. Det gjordes genom att ett samverkansmöte mellan skolchefer besöktes, där tolv kommuner ingick. På mötet presenterades forskningsprojektet i sin helhet, liksom föreliggande studies inriktning på skolsektorn. De närvarande skolcheferna kunde själva bestämma om de önskade delta i studien som respondenter och endast två kommuner föll därmed bort. Skolcheferna i dessa angav bortavaro från sina tjänster under de aktuella veckorna som skäl och var därför inte aktuella.

Skolchefernas arbetsområden skilde sig åt, så till vida att deras förvaltningar innehöll olika delar av skolverksamheten. Därmed förekommer i materialet förvaltningschefer för såväl enbart gymnasieskola som sådana som både hade barnomsorg och skolverksamhet inom förvaltningen. På grund därav fanns det också olika benämningar på cheferna, exempelvis skoldirektör och barnomsorgs- och utbildningschef, men i denna studie kommer de genomgående att kallas skolchefer. Det skall förhoppningsvis förenkla framställningen. Gemensamt för de studerade förvaltningscheferna var att de åtminstone hade någon del av grund- eller gymnasieskolan inom sin förvaltning.

Intervjuerna, vilka i huvudsak utfördes på skolchefernas arbetsplatser, inleddes med att respondenterna ombads berätta om sin bakgrund genom att beskriva den karriärväg de hade bakom sig. Denna utgjordes i stor utsträckning av vad flera av dem kallat 'den traditionella vägen'. Med det menade de att de startat sin karriär som lärare

för att sedan ha vikarierat som skolledare, blivit ordinarie och sedermera blivit skolchef. Endast några av dem hade annan bakgrund, såsom ekonom, jurist och utredare av kommunalpolitiska frågor. Tiden som skolchef varierade också mellan respondenter. En del var relativt nytillsatta, medan andra varit skolchef under mycket lång tid. För den senare kategorin hade förvaltningsorganisationen ändrats något under tidens gång, bland annat med avseende på vad som inbegripits däri.

Tillvägagångssättet under den empiriska materialinsamlingen har varit att till största delen använda intervjutekniken för att erhålla information om vad skolchefer gör och hur de styr. Även ett annat tillvägagångssätt har emellertid prövats, nämligen observation, genom att en skolchef följts under en vecka. Båda teknikernas för- och nackdelar för studien diskuteras därför, liksom den information som erhöles från dem.

Intervjufrågorna byggdes upp kring fyra teman, vilka bildade underlag för att uppfylla syftet. Dessa teman var 1) skolchefernas bakgrund, 2) situation, 3) arbetets karaktäristika, samt 4) vad och hur de gjort under de valda veckorna. Frågorna som behandlade bakgrunden hade två syften: Dels att belysa varför de blivit och hur länge de varit skolchefer, dels att föra in diskussionerna i intervjun på icke-normativt resonande för att undvika prat om hur en chef 'bör' vara (se avsnitt *Att förstå rätt*). Det visade sig också vara en bra början ur en annan synvinkel. De flesta skolchefer hade nämligen lätt för att prata om sin bakgrund, vilket gjorde att intervjun fick en enkel och otvungen början.

Det andra temat, situation, hade som syfte att ge en bild av hur skolcheferna upplevde sin arbetssituation med avseende på omgivningens villkor och krav. Frågorna som ställdes var kopplade till inledningskapitlet där de kommunala chefernas villkor beskrivs. Övergripande och mindre konkreta frågeställningar diskuterades för att skolcheferna skulle ge sina egna beskrivningar av och definitioner på temat, samt vad de uppfattade som viktigt i detta. Även konkreta och mer specifika frågor ställdes, främst med utgångspunkt i de övergripande, exempelvis rörande förändringar som skett, hur de uppfattade statens styrning och hur de tolkade krav, både från organisationens aktörer och sådana utanförstående.

Även det tredje temat, det vill säga arbetets karaktäristika, syftade till att ge en åter spegling av skolchefernas situation, men med den skillnaden att deras position och arbetsvillkor i organisationen var i fokus. Även begrepp som organisationskultur, styr möjligheter och professionalism berördes. Frågorna var således kopplade till resonemangen i inledningskapitlet om skolchefen i kläm mellan olika krav.

Studiens huvudsakliga syfte behandlades i det fjärde temat där frågor ställdes rörande chefskapets innehåll och styrning. Detta tema var därför det mest omfattande och tog i särklass längst tid i anspråk. Diskussionerna berörde främst vad de gjort under de aktuella veckorna samt hur de styrts, men även andra frågor ställdes, vilka exempelvis behandlade villkoren för handling. De tillfrågades också om vilket utrymme de ansåg att de hade för styrning, samt vad som begränsade och utökade det. Frågorna var således relaterade till diskussionerna i kapitlen *Vad chefer gör enligt litteraturen* samt *Styrning av och inom skolsektorn*.

Den första intervjuens förberedda frågor visade sig vara alldeles för många, vilket hade till följd att respondentens svar blev mindre uttömmande och innehållsrika ju längre fram i intervjun vi kom. Han saknade inte goda intentioner, men det finns gränser för hur länge både intervjuare och respondent orkar hålla en hög koncentration, varför frågorna minskades i antal till påföljande intervju. Ett intervjupass på mellan en timma och en och en halv var lagom.

Ett problem vid intervjuerna, och främst vid det fjärde temat, var att skolcheferna hade svårt att hålla reda på vad de hade gjort, vad som egentligen diskuterats, vad resultatet av olika beteenden blivit samt varför vissa situationer uppstått, trots att flera

av dem varit mycket noggranna med att anteckna under de två veckorna. Några hade dessutom låtit bli att anteckna spontana möten och kortare händelser. Ett sådant 'bortfall' innebär naturligtvis problem vid tolkning och analys, eftersom mer heltäckande information inte erhöles i den grad som var väntat. Det var en av anledningarna till att ytterligare ett tillvägagångssätt för insamling av material prövades.

Observationen utfördes genom att en skolchef följdes och iaktogs en arbetsvecka, från måndag till fredag. Arbete som skolchefen genomförde hemma ingick dock inte i observationen, utan endast sådant som förekom på 'normal' arbetstid. Under alla möten och vid samtliga kontakter som togs, informerades deltagarna om observationens syfte och studiens intentioner. Inte någon ansåg att närvaron av en observatör störde samtalen. Endast under ett sammanträde valde jag att inte delta. Detta behandlade personer på arbetsplatsen som av olika skäl hade problem i sin arbetsroll, bland annat i kontakten med andra anställda. Eftersom personer som jag lärt känna under observationsveckan skulle diskuteras och lämpliga åtgärder för dem arbetas fram medverkade jag ej. Det fanns risk för att de diskuterade personerna skulle känna mindre förtroende för och ökad misstänksamhet mot studien. Istället valde jag att diskutera vad som hänt under mötet med skolchefen nästkommande dag.

Observationen kompletterades med samtal med skolchefen under perioder då han arbetade ensam, hade rast eller körde bil. Endast i enstaka fall ansåg jag det angeläget att under pågående möte ställa frågor. En del frågor kunde även lämpligen ställas till personalen i skolchefens närhet, exempelvis sådant som gällde hans arbetstidsvanor.

Informationen som erhöles under observationen var mycket omfattande, trots att endast en skolchef följdes. Det verkade dock vara en fördel att intervjuerna gjorts före observationen, eftersom det annars troligtvis skulle ha varit svårt att avgöra vad som var relevant information. Observationen inriktades på att besvara frågor som behandlade vilka uppgifter skolchefen utförde under veckan, hur han hanterade uppkomna problem, hur han styrde förvaltningen samt vilket kontaktnät han använde för olika syften. Trots att frågorna varit vägledande för observationen, har avsikten ändå varit att erhålla en helhetsbild av en skolchefs vardagliga arbete, och inte att få svar på ett fåtal bestämda frågor. Observationen möjliggjorde också att upptäcka i vilken utsträckning mindre händelser i vardagen påverkade skolchefens arbete, exempelvis då planerade möten inte kunde bokas, och medförde att andra sådana måste ändras.

Trots att intervjuerna utfördes före observationen, och denna i första hand har fungerat som komplement till intervjuerna, presenteras empirin i huvudsak med det omvända förhållandet. Observationen tjänar således som en första utgångspunkt för framläggande av resultat, medan intervjuerna fungerar som stöd för och exemplifiering på vad som framkommit genom observationen. Det gäller dock inte för samtliga resultat.

För att öka framställningens trovärdighet kopplas citat till många av resultaten. Det bör dock påpekas att de oftast är modifierade så till vida att intervjubandens talspråk ändrats till att mer likna skrivspråk. Det har gjorts av två skäl: Dels är det enklare för läsaren att tillgodogöra sig citaten, dels finns det risk för att talspråk i skriven form snedvrider respondentens intentioner med det sagda. Dessutom är citat där det behövs 'avpersonifierade' så till vida att namn och dylika uppgifter raderats i syfte att hålla respondenten anonym.

När all empiriinsamling färdigstälts och analyserats deltog jag i ännu ett samverkansmöte för skolchefer. Jag presenterade där mina preliminära resultat och diskuterade dem med deltagarna, av vilka många ingick i undersökningen. De gav åtskilliga tänkvärda kommentarer, både sådana där de samtyckte till och utvecklade resultaten och sådana där de motsatte sig min analys. Mötet medförde att vissa delar reviderades och omarbetades, beroende på hur skolcheferna argumenterade både för och emot det som framlades.

I resterande del av kapitlet presenteras empirin med utgångspunkt i frågan 'Vad gör skolchefer?'.

Ledning och ansvarstagande under två veckor

Skolchefernas arbetsuppgifter är både skiftande och av olika karaktär. Stundtals planerar de för större förändringar och reflekterar över förvaltningens framtida roll och utformning, för att i nästa ögonblick hantera vardagliga frågor som i jämförelse med visioner och planer verkar mindre betydelsefulla. Flera av de intervjuade skolcheferna hade i stor utsträckning enbart antecknat större händelser, medan vardags-händelserna ofta både valdes bort i dagboken och tycktes vara svåra att komma ihåg. Sannolikt pekar det på att de större händelserna tilldrar sig större intresse och kräver mer kraft och koncentration från skolchefen än exempelvis genomläsning av dagens post. En del hade dock varit mycket noggranna med att anteckna även de små vardagliga händelserna.

En redogörelse för vad skolcheferna gör under de två veckorna kräver någon slags sortering av begrepp. Annars finns det risk för att den blir oöverskådlig. Därför indelas skolchefernas göromål i två större kategorier, nämligen att ta ansvar och leda, vilka även diskuteras i tidigare litteraturkapitel.

Att leda förvaltningen

Tre former för att leda verksamheten i förvaltningen framställs i avsnitt *Ansvars- och ledarfunktionerna*, nämligen formella och informella möten samt utvecklingssamtal. Dessa diskuteras här utifrån det empiriska materialet.

Ledningsfunktionen fullgörs bland annat genom att skolcheferna samlar sina ledningsgrupper. Dessa består vanligtvis av mellan fyra och sju ansvariga chefer, och ibland innefattas även en ekonom och en utredare. De ansvariga cheferna är antingen rektorer eller områdesansvariga, där de senare i sin tur är chefer över rektorerna. Ledningsgruppens sammanträden hålls nästan enbart på skolchefens kontor eller sammanträdesrum, och är alltså inte förlagda till någon av de underordnades arbetsplatser. Ett vanligt samtalsämne är den pågående strejken, antingen i den egna kommunen eller i kringliggande. Då diskuteras bland annat vilka åtgärder som bör vidtas om strejken bryter ut, vilka förberedelser som behöver göras, vilka åtgärder som är möjliga ur facklig synvinkel samt hur och av vem massmediala kontakter skall skötas. En skolchef menar att mötena med ledningsgruppen även är ett sätt att stärka de underordnade i sina roller, och få dem att känna sig behövda och tillräckliga i sin kompetens. Särskilt under strejken är det en viktig uppgift för skolchefen.

Mötena med ledningsgruppen förekommer i varierande omfattning, från ungefär en gång i månaden till en gång i veckan och pågår i några timmar. Dessa möten är alltid planerade i förväg och ämnena som tas upp oftast likaså, även om också spontana frågor diskuteras. Mötena med ledningsgruppen en blandning av formella och informella möten (jämför Blom, 1994). Mötena är formella ur den synvinkeln att de är förberedda och utgör forum för omfattande informationsutbyte, men möjliggör även informella samtal med syfte att stärka deltagarnas rolluppfattning och självkänsla.

Ledning förekommer också på andra sammankomster och möten. Skolcheferna arbetar med olika projektgrupper, exempelvis i frågor som gäller IT-satsningar, lokaler och EU-frågor. Underordnade som ingår i dessa grupper erhåller ofta avsevärt förtroende och har i flera fall befogenhet att arbeta mycket självständigt. Ledning av projektgrupperna sker genom att skolchefen träffar dem för lägesrapportering, där hon

eller han ger sina synpunkter på gruppens arbetsinriktning och delresultat. Skolchefen förbehålls dock rätten att vända den kurs projektgruppen valt om han eller hon anser att det är nödvändigt. Flera av skolcheferna arbetar också i projektens vardagliga verksamhet. Även mötena i dessa kan karakteriseras av såväl formalitet som informalitet.

Den informella formen för utövande av ledarskap förekommer även utanför sammanträden och förutbestämda möten. Flera av de intervjuade skolcheferna har endast antecknat ett fåtal sådana händelser. Ofta utövas ledarskapet genom att skolchefen kontaktar en enskild underordnad, antingen någon från skolkontoret eller någon ur ledningsgruppen, för att diskutera aktuella frågor. Ett annat tillvägagångssätt för den här sortens ledarfunktion är att de underordnade själva kontaktar skolchefen för att få råd i och information om specifika ärenden. Det kan exempelvis gälla utformning av protokoll, planering av dagordningar för olika möten och uppläggning av schema. I de kommuner som drabbas av strejk förekommer den informella formen mycket frekvent och är således betydelsefull.

Även om flera av intervjuerna pekar på den informella formens relevans, framstår den ändå skarpt under observationen. Den kräver mer utrymme än vad respondenterna uppfattar genom anteckningar i dagboken. Trots det är tillfällena då sådant ledarskap förekommer oftast mycket korta och utfallet många gånger självklart. En skolchef menar att de underordnade ibland behöver få skolchefens förtroende för deras arbetsinsatser och idéer bekräftat. Dessutom kan de korta samtalen även innebära att en viss sorts information kan utbytas mellan skolchef och underordnad. Informationen karakteriseras av att inte vidare behöva diskuteras, utan är entydig och enkel att förstå.

Den tredje formen för utövande av ledarskap, individuella utvecklingssamtal, förekommer också. De är dock inte lika frekvent förekommande som de ovan nämnda formerna. De är dock mycket långa samt förberedda i god tid innan. Medverkande på sådana möten är skolchefens närmaste underordnade, såsom rektor, områdesansvarig eller skolkontorets personal.

Även mindre tydligt ledarskap förekommer, som inte enkelt kan placeras i någon av Bloms former för utövande av ledarskap, och inte heller i ansvarsfunktionen. Det gäller de tillfällen då skolcheferna besöker skolor i syfte att iaktta personalens arbete, utan att som motiv ha samordning eller organisering. I stället vill dessa skolchefer visa de underordnade att de är intresserade av det arbete som utförs i den dagliga verksamheten och informera sig själva om vad som sker, men också ha möjlighet att styra de underordnade i deras vardagsuppgifter. Det kan således vara en metod för att förbättra förutsättningarna för att leda förvaltningen, och därigenom erhålla ökat förtroende för det egna chefskapet. Besöken på de underordnades arbetsplatser kan således vara ett sätt att utöva informellt ledarskap.

Ledningsfunktionen behandlas närmare i nästa kapitel, då skolchefernas styrning utreds.

Att ta ansvar för verksamheten

Ansvarsfunktionen innebär att chefen skall tillse att verksamheten fungerar på ett tillfredsställande sätt. Eftersom ansvaret kan tänkas öka högre upp i den organisatoriska hierarkin, torde en förvaltningschefs ansvar vara omfattande (Blom, 1994).

De huvudsakliga arbetsuppgifterna som ingår i ansvarsfunktionen kan indelas i handhavande av kontakter, organisering och samordning samt 'övrigt'.

Skolchefernas *kontakter* är i flera fall mycket omfattande, vilket kan visa på att ansvaret för att handha sådana är en viktig del av chefskapet. En del av skolcheferna har svårt att förklara sina egna uppgifter i organisationen, vilket i flera fall resulterar i att

de anger handhavande av kontakter som den huvudsakliga arbetsuppgiften. Citatet nedan ger en bild av det. Frågan som ställs gäller vilken funktion som skolchefen själv anser att han fyller i organisationen.

”Min roll i organisationen är ju då att ... att styra den ... dels att föra fram ... utifrån mitt ... min position ... eller min utbildning och erfarenhet försöka styra skolan på ett bra sätt. Nu är det ju ... ligger ju det närmast på rektorer och så, det gör det ju i och för sig. Men jag har ju då vissa idéer om ... framför allt har våra politiker idéer om ... och synpunkter. Och nämnden här för skolan har ju fastställt och sen har ju då fullmäktige fastställt en skolplan, som jag då har sen ... Men det är kommunens beslut. Det är en politisk handling där man för fram intentioner och krav och sen ... Jag är ju så där lite mitt i centrum ... Det är ju jag som har många kontakter.”

Flera skolchefer påpekar således att de själva inte skall handha den dagliga verksamheten, eftersom det faller på de underordnade, men heller inte fatta större beslut, eftersom de i första hand är politiska. Handhavande av kontakter, och de möjligheter att hantera och bearbeta information som det ger, menar skolcheferna är viktiga uppgifter. Dessa innebär att övriga aktörer, såsom politiker och underordnade, enklare kan fullgöra sina uppgifter på ett fullgott sätt. Dessutom medför handhavande av kontakter att cheferna erhåller informella möjligheter att påverka och enklare kan fullgöra andra uppgifter som de har.

Kontakterna innebär också att *samordnings- och organiseringsuppgifterna* kan fullgöras. Politikernas övergripande, och ibland även mer detaljerade och specifika, mål och beslut kan förmedlas till underordnade som skall genomföra den dagliga verksamheten. Det gör skolcheferna oftast genom att ta del av beslut och erhålla direktiv från nämndpolitikerna på sammanträden, och sedan föra dem vidare till underordnade på andra möten. Dessa är oftast olika för skilda grupper inom förvaltningen, så till vida att kontorspersonalen erhåller information och riktlinjer på andra möten än de som inbegriper rektorer och områdeschefer. Skolchefen förmedlar även vidare underordnades idéer och önskemål till andra aktörer, såsom politiker.

Skolchefernas dagböcker och intervjuer visar att vissa av organiserings- och samordningsuppgifterna förekommer oftare och upptar mer tid än andra. Det gäller exempelvis arbetet med årsbudgeten. Skolcheferna har till uppgift att sammanställa förslag till årsbudget, vilket innebär att såväl ensamarbete som olika möten ingår för att genomföra uppgiften. En nyckelgrupp i detta arbete är förvaltningens ekonomer, men naturligtvis är även ledningsgruppen och den egna nämndens politiker viktiga.

En annan samordningsuppgift som förekommer uppstår till följd av strejken, vilken berörs ovan under rubriken *Att leda förvaltningen*. De skolchefer som drabbas av eller som förbereder sig på strejk, fördelar arbete och sprider information. Ansvarsfunktionen fullgörs således genom att skolchefen svarar för och organiserar en sammanhållen handlingsstrategi.

Skolcheferna låter driva olika projekt som de anser är viktiga för förvaltningen, antingen på grund av att de är kopplade direkt till undervisning eller övrigt arbete, eller på grund av att de utgör avgörande förutsättningar för förvaltningen och dess verksamhet. Skolchefernas funktion i detta arbete är som tidigare berörts att vara ledare, men även att ansvara för att projekten samordnas och organiseras. Ett mycket vanligt projekt utgörs av lokalfrågan, vilket de flesta skolchefer arbetar med. Antingen har nya lokaler just färdigställts och kräver översyn och förbättringar, eller också skall nya sådana byggas för att förvaltningen skall klara av att hantera kommande elevantal.

Andra projekt som skolchefen organiserar och samordnar är IT- och sysselsättningsprojekt. Datoriseringen i skolsektorn innebär stora förändringar och skolcheferna anser att det är angeläget att förvaltningen tar del av den nya tekniken så snabbt som möjligt. Det är inte bara tekniska resurser som krävs, utan även andra i form av ut-

bildning av personalen och förändring av undervisningsformerna. När det gäller sysselsättningsprojekten innebär de att skolcheferna samarbetar med exempelvis kommunens arbetsförmedling för att förbättra möjligheterna för skolans elever på arbetsmarknaden. Oftast sker det genom att skolchefen har kontakt med en eller ett fåtal andra personer som skall representera samarbetet mellan skola och arbetsliv. Det finns dock kommunövergripande samarbete i sysselsättningsfrågan där representanter från olika kompetensområden ingår.

De olika kommunerna är inriktade på en mängd projekt. Några ytterligare som skolcheferna berättar om är exempelvis sådana som berör dyslexiproblem, miljön och EU. Ofta arbetar en skolchef med flera olika projekt, och stundtals är hans eller hennes tid i hög utsträckning uppbyggd kring ett sådana. Samordnings- och organiseringsuppgifterna är därför en betydelsefull del i skolchefernas vardagliga arbetsuppgifter.

Övriga uppgifter som kan hänföras till ansvarsfunktionen är utveckling av förvaltningens verksamhet och arbetsmetoder. Under observationsveckan framkommer att skolchefen lägger ned stor del av sin tid på att utveckla förvaltningens värdegrunder, i syfte att erhålla gemensamma värderingar och normer. De skall sedan användas för att förbättra arbetssätt, personalens samarbete och verksamhetens struktur, exempelvis vad gäller arbetslag och byggnation av nya lokaler. Skolchefen arbetar själv aktivt för att denna utveckling skall komma till stånd, och den är därför inte i första hand utlagd på lägre nivå eller någon mindre projektgrupp. Det kan dock ha sin förklaring i att värdegrunderna uppfattas som förvaltningsövergripande och mycket centrala för den strategiska styrningen. Utveckling av verksamhet och arbetsmetoder är enligt skolcheferna en grundläggande och synnerligen betydelsefull del av arbetsuppgifterna.

Ytterligare arbetsuppgifter som skolcheferna uppger som kan hänföras till kategorin 'övrigt' är rekrytering av skolledare och skolkontorets personal. Även andra arbetsuppgifter förekommer, såsom egen utbildning och handläggning av ärenden.

Resumé och kommentar

Genomgången av ledningsbegreppet visar att både informella och formella möten förekommer, såsom sådana för lednings- och projektgrupper. Den informella formen är även viktig vid kortare, tillfälliga möten och vid besök på de underordnades arbetsplatser. Också individuella utvecklingssamtal förekommer, vilka ofta tar lång tid och är planerade i förväg.

Ansvarsfunktionen medför att skolcheferna skall tillse att förvaltningens verksamhet fungerar, vilket innebär att kontakter skall handhas, samordnings- och organiseringsuppgifter fullgöras och posten 'övrigt' uppfyllas. Kontakterna poängteras kraftigt av flera skolchefer och är ett sätt för dem att förklara sin funktion i organisationen, samtidigt som de möjliggör förmedling och bearbetning av information. Inom samordnings- och organiseringsuppgifterna märks främst arbetet med årsbudgeten och olika projekt, medan 'övrigt' exempelvis innefattar utveckling av verksamheten och arbetsmetoder samt rekrytering av personal.

En nackdel med att beskriva skolchefernas arbetsveckor utifrån Bloms (1994) indelning i funktionerna 'leda' och 'ta ansvar' är att de inte kan visa olika arbetsuppgifters utrymme i vardagen. I nästa avsnitt behandlas därför innehållet i skolchefernas arbete på ett alternativt sätt.

Karakteristiskt för de studerade veckorna

Detta avsnitt karakteriserar två typiska veckor för skolcheferna utifrån vad som framkommer under den empiriska undersökningen. Det bör dock påpekas att ingen av veckorna helt motsvaras av någon skolchefs berättelse, utan är en sammansättning av olika redogörelser i syfte att erhålla typbeskrivningar. Framställningen gör inte anspråk på att vara representativ för skolchefer, utan dess främsta fördel är att den ger en inblick i hur vardagen kan se ut för respondenterna och samtidigt visar typiska karakteristika för skolchefernas arbetsveckor.

Eftersom skolcheferna i vissa avseenden har mycket olika arbetsveckor görs två framställningar. Den ena karakteriserar en vecka som inte är särskilt fragmentarisk och heller inte innehåller, jämfört med den andra, lika många kontakter. Det bör dock påpekas att kontakterna trots det är omfattande och ofta är med underordnade. Den andra veckan präglas utav en mångfald av uppgifter, hög fragmentisering och mycket stort kontaktnät.

Vecka 1: Lugn och ro

Den första veckan som beskrivs är inte särskilt hektisk. Anledningarna till att några skolchefers arbetsveckor kan hänföras hit är flera. De kan exempelvis ha överfört delar av arbetsuppgifterna på annan personal, bland annat handläggning och beredning av ärenden samt handhavande av hela projekt. Det medför att flera av skolcheferna inte känner sig mer än 'önskvärt stressade', utan anser att deras tid på arbetet räcker gott för utförande av arbetsuppgifterna. En poängterar till och med att han inte bör betraktas som överhopad av arbete:

"Om du nu skall granska detta så får du tänka på att det inte är en otroligt överbelastad människa, som bara sitter här och håller på."

I tabell 1 karakteriseras en vecka som visar hur arbetsdagarna kan se ut för en skolchef som varken har hög fragmentisering i arbetet eller särskilt långa arbetsdagar. Diskussionen nedan följer tabellens schematisering.

Tabell 1 Skolchefers arbete under veckan kallad 'lugn och ro'

Veckodag	Tidpunkt (start)	Arbetsuppgift	Kontakt
Måndag	08.00	Egenarbete med årsbudgeten	-
	09.00	Möte med fackliga organisationer för spridning av information om beslut som berör verksamheten (fika)	Representanter för ett eller ett fåtal fackföreningar
	11.00	Sammanträde angående ett projektarbete för miljön	Inhyrd konsult och personal från skolkontoret
	12.00	Lunch	Personal på skolkontoret
	12.45	Förberedelse för möte	-
	13.30	Möte angående arbetsätt och organisation (fika)	Ledningsgrupp
	15.30	Förberedelse inför tisdagens arbetsutskott	-
	16.30	Läsning av allmän information	-
	17.15	Dagen slut	-
Tisdag	08.00	Möte angående utbildning för personal i IT	Ledningsgrupp
	09.00	Information inför arbetsutskottet (fika)	Skolkontorets personal
	10.00	Möte i arbetsutskottet	Politiker och ett fåtal tjänstemän

	12.00	Lunch	Arbetsutskottets aktörer
	13.00	Erhållande av information angående förestående strejk	Personalansvarig
	14.00	Diskussion om ett enskilt elevärende	Utredningssekreterare och berörd rektor
	15.00	Deltagande i datakurs	Kursdeltagare och personal
	17.00	Genomgång av post och annan information som erhållits	-
	17.30	Dagen slut	
Onsdag	08.00	Förberedelse för dagens möten	-
	09.00	Möte angående lokaler (fika)	Fastighetschef och egen ekonom
	11.30	Egenarbete med årsbudgeten	-
	12.00	Lunch	Skolkontorets personal
	13.00	Möte angående årsbudget och verksamhet	Ledningsgruppen
	15.00	Regionalt samarbete angående sysselsättning (fika)	Andra kommuners förvaltningschefer
	18.00	Dagen slut	
Torsdag	07.00	Resa till skolriksdagen i Stockholm	Annan skolpersonal
Fredag	20.00	Hemfärd från Stockholm	

Måndag: Arbetsveckan som framställs i tabell 1 börjar med att skolchefen arbetar enskilt med årsbudgeten. Han eller hon försöker sammanställa förslag och önskemål för att erhålla en enhetlig och fungerande budget. En timmes egenarbete innebär dock inte att skolchefen är ensam under hela tiden. Flera skolchefer menar att även om de arbetar med egna ärenden och förbereder sig för möten, kan skolkontorets personal komma in och ställa frågor eller lämna kortare information under tiden. Om personalen har ärenden som behöver bearbetas under en längre stund, vill dock de flesta skolchefer att tid avsätts för dem. Detsamma gäller personer som inte tillhör skolkontoret, med den skillnaden att de vid näst intill alla tillfällen behöver avtala tid. Flera skolchefer menar dock att de svarar i telefon, så länge de anser att de har tid.

Samarbetet med personalens olika fackförbund kommer oftast till uttryck genom MBL-förhandlingar. Under intervjuerna och observationen framkommer att mötena med fackförbunden exempelvis kan behandla frågor såsom elevernas arbetsmiljö, uppläggning av undervisning samt förvaltningens jämställdhetsplan. Informationen kan ges av skolchefen själv, men i vissa fall menar flera av respondenterna att det är bättre om den som arbetat mest med ärendena föredrar för de fackliga representanterna.

Flera av skolcheferna har starka engagemang i olika projekt som de driver. Ett typiskt sådant behandlar miljön, både vad förvaltningen skall kunna göra för att förbättra sin påverkan på den och hur miljöundervisning skall kunna inlemmas i det dagliga skolarbetet. Under observationsveckan arbetar skolchefen i hög grad med projekt, och en stor del av hans tid upptas av att stämma av, sprida information om och arbeta vidare med olika sådana.

Projektsammanträdena kan fylla olika syften, oftast beroende på vilka som deltar i dem. På vissa deltar personer som kan vara viktiga för att få projektidéerna förankrade hos personal och politiker. Informationsutbytet mellan projektansvariga och åhörare är en viktig funktion för att projektet över huvud taget skall ha förutsättningar för att fortleva och ha möjlighet att förverkligas. Vid andra sammanträden deltar endast de som är mest involverade i projektet. Syftet är då att föra det vidare och utveckla de idéer som anses vara bärande. Att fördela arbetsuppgifter och utarbeta handlingsplan är då viktigt.

Skolchefernas möjligheter att engagera sig i olika projekt är begränsade så till vida att de inte kan driva eller deltaga i hur många som helst. En menar att han gärna hade drivit fler projekt som han anser är viktiga, men att hans tid inte räcker till. Dessutom

är han av den åsikten att personal och politiker inte orkar bemöta fler än ett fåtal projekt åt gången. Därför trängs flera frågor undan, några som nämnden beslutat skall utarbetas och genomföras. Sådana problem kan lösas genom att någon erhåller ansvar för att ett ärende snabbt och utan genomgripande förankring utreds. Resultatet är att förslag på dylika undanträngda ärenden inte tas notis om i verksamheten och att den fråga som varit viktig glöms bort.

Luncherna kan ibland användas för att sprida och erhålla information. Vid tillfällen då skolchefen äter lunch med skolkontorets personal kan hon eller han informera personalen om vilka beslut som fattas på olika möten, vilket annars kan uppfattas som ett problem. Skolkontorets personal har vanligtvis till uppgift att besvara frågor, varför det är viktigt att den snabbt erhåller information om vad som diskuteras och vilka beslut som fattas. De formella mötena med kontorspersonalen räcker inte alltid till för att fylla informationsbehovet.

Förberedelser för olika möten innebär ofta att skolchefen arbetar enskilt med vad som skall behandlas. När det gäller mötet som anges i tabellen, vilket berör arbetssätt och organisation, förbereds detta emellertid genom att skolchefen även tar kontakt med rektorer för att inhämta information. Skolcheferna anser att det är viktigt att försöka tillgodose krav från personalen, särskilt då det gäller frågor där denna är väl insatt. Den dagliga skolverksamheten bör således så långt möjligt styras av dem som arbetar i den.

Resterande del av måndagen som anges i tabell 1 används dels för att förbereda ärenden till arbetsutskottets möte, dels för att läsa information som inkommit till kontoret under dagen.

Tisdag: Ett möte som behandlar internutbildning av personal i dataanvändning inleder tisdagen. Den nya informationstekniken pratar de flesta skolchefer om och de menar att det är angeläget att personalen omgående lär sig använda den i verksamheten. Viktigast är det att lärarna behärskar datatekniken, särskilt med tanke på att många elever har mycket goda färdigheter och betraktar datoranvändning som grundläggande då information skall inhämtas och spridas. Flera förvaltningar diskuterar inte bara utbildning i datakunskap, utan även inskaffande av datorer och datorplatser. Den nya informationsteknologin påverkar alla skolchefer på något sätt.

Arbetsutskottets möten innebär ofta att flera beslut fattas som skall förmedlas vidare till personal inom förvaltningen. En del skolchefer har därför informationsmöte med skolkontorets personal i syfte att delge tidigare beslut, men även för att meddela vad kommande möten skall behandla. Skolkontorets personal kan också tilldelas arbetsuppgifter som behöver fullgöras inför mötet i arbetsutskottet.

Strejken, som pågår under de veckor som utgör underlag för studien, påverkar de flesta skolchefer på något sätt. En del av dem drabbas mycket kraftigt, medan andra inte alls. Däremot förbereder sig flera på att strejken skall utvidgas, och därmed få omfattande konsekvenser för verksamheten. Personalansvarig eller någon annan förser således skolchefen med information om hur förhandlingen mellan parterna i konflikten fortskrider och planerar även för eventuella åtgärder.

En del skolchefer engagerar sig i enskilda elevärenden, vilket har givits plats i tabellen. Det är dock oftast vid tillfällen då rektor anser att han eller hon behöver stöd, eller då ärendet gäller frågor som rektor inte har befogenhet att besluta i. Det kan exempelvis gälla byte av skola där en annan kommun berörs.

Flera skolchefer har tid för egen utbildning och utveckling under veckorna som de redogör för. En av dem deltar i en datakurs, medan andra lyssnar på föredrag och medverkar i seminarier. Även resan till Stockholm och skolriksdagen under tabellens torsdag och fredag kan räknas som egen utveckling.

Tisdagen i tabellen avslutas med genomläsning av information som inkommit till kontoret under dagen.

Onsdag: På onsdagsmorgonen förbereds dagens möten. Det ena behandlar utbyggnad och utrustning av lokaler, vilket är en viktig uppgift för flertalet av skolcheferna att handha. Lokalfrågan utreds inte bara på grund av utrymmesbrist, utan också till följd av att vissa lokaler uppfattas som omoderna och därmed behöver renoveras och förbättras. Det finns också skolchefer som önskar expandera sin verksamhet genom utvidgat utbud av utbildning till fler målgrupper och därmed behöver fler och större lokaler för bland annat undervisning.

Årsbudgeten, vilken behandlas på onsdagens andra möte, upptar mycket tid och kraft för flera av skolcheferna, och någon anser att det är angeläget att ledningsgruppen ansvarar för så stor del av det arbetet som möjligt. Han menar att skolchefens uppgift skall vara att leda arbetet med årsbudgeten och inte i första hand att verkställa det på egen hand. Andra frågor som tas upp på ledningsmötena berör exempelvis problem som rektorer och områdeschefer upplever i verksamheten, idéer om förbättringar och fördelning av ansvar och befogenheter.

Ett gemensamt forum för skolcheferna är det regionala samarbetet som kan röra alltifrån sysselsättningsfrågor till arbetsformer och utvärdering av verksamheten. Vid en del möten träffas endast skolcheferna, medan flera av dessa även träffar andra grupper inom ramen för det regionala samarbetet. När det gäller sysselsättningsfrågorna kan de inbegripa förvaltningschefer från olika arbetsområden i syfte att belysa problemen utifrån en mängd perspektiv. Vissa skolchefer har ett mycket omfattande engagemang i samsarbetsfrågor, och deltar därför i ett flertal kommunövergripande projektgrupper.

Torsdag och fredag: De flesta av skolcheferna besöker Stockholm någon gång under de två veckorna. Anledningen är att skolriksdagen hålls där under en av de undersökta veckorna, vilket tilldrar sig stort intresse. Då träffas skolpersonal från hela landet för att diskutera frågor som berör skolsektorn, exempelvis statens nya styrning och problem som skolchefer och skolledare upplever.

Flera av skolcheferna antecknade, som nämns tidigare, endast förutbestämda möten och större händelser i sin dagbok, vilket kan ha till följd att deras berättelser liknar veckan ovan i högre grad än vad som borde vara fallet. Troligtvis avbryts de vid olika tillfällen, exempelvis då de har tid för egenarbete. Ändå är några skolchefer av den uppfattningen att åtminstone en av de undersökta arbetsveckorna kan karakteriseras med hjälp av diskussionen ovan.

Vecka 2: Stressad och pressad

Flera av skolcheferna upplever att de veckor som diskuteras är mycket hektiska och de känner sig stressade. En sådan vecka beskrivs i detta delavsnitt, dock inte lika utförligt som den föregående, utan mer översiktligt och utifrån övergripande huvuddrag.

Tabell 2 Skolchefers arbete under veckan kallad 'stressad och pressad'

Veckodag	Tidpunkt (start)	Arbetsuppgift	Kontakt
Måndag	07.30	Förberedelse för möte om samverkan i undervisningen	-
	08.00	Möte angående samverkan mellan olika ämnen i undervisningen	Andra kommuners skolchefer
	09.15	Planeringsmöte för kommande möte om lokaler (fika)	Ledningsgrupp och ekonom
	10.00	Egenarbete med post	-
	10.15	Diskussion om ekonomiska frågor	Skolkontorets ekonom

	10.45	Diskussion om planeringsmötet	Personal på skolkontoret
	11.00	Projektmöte om lokaler	Fastighetschef, byggchef och intressenter
	12.30	Lunch	Deltagare i projektmötet
	13.15	Telefonkontakter, bland annat angående årsbudget	Diverse kontakter
	13.45	Genomgång av post och annan information	-
	14.00	Förberedelse för arbetsutskottets möte	-
	14.15	Telefonkontakter, bland annat angående årsbudget och problem hos personal	Diverse kontakter
	14.30	Förberedelse för arbetsutskottets möte (fika)	-
	14.45	Telefonkontakter, bland annat angående problem hos personal	Diverse kontakter
	15.00	Möte i arbetsutskottet	Politiker och ett fåtal tjänstemän
	19.00	Egenarbete med årsbudget	-
	19.45	Dagen slut	
Tisdag	07.45	Förberedelse för projektmöte angående samverkan	Diverse kontakter
	08.00	Diskussioner om olika ärenden, bland annat måndagens möten	Skolkontorets personal
	08.15	Telefonkontakter, exempelvis angående måndagens beslut i arbetsutskottet	Diverse kontakter
	08.30	Förberedelse för projektmöte angående samverkan	-
	09.00	Projektmöte angående samverkan i undervisningen mellan olika ämnesområden (fika)	Rektorer och några lärare
	10.00	Information angående strejk	Personalansvarig
	10.30	Diskussion och information angående strejk	Skolkontorets personal
	11.00	Diskussion om förmiddagens projektmöte	Berörd rektor
	11.45	Lunch	Rektor
	12.30	Förberedelse för projektmöte om lokaler	-
	12.45	Telefonkontakter och diskussion angående samverkansprojekt	Diverse kontakter och skolkontorets personal
	13.00	Projektmöte om lokaler (fika)	Fastighetschef
	15.30	Återuppringning av tidigare erhållna samtal	Diverse personer som sökt skolchefen tidigare
	16.15	Förberedelse för träff med presidiet	-
	16.30	Möte i presidium (fika)	Politiker
	18.30	Genomläsning av post	-
	19.30	Dagen slut	
Onsdag	07.00	Förberedelse för dagens möten	-
	07.30	Egenarbete med årsbudget	-
	07.45	Genomgång med sekreterare om dagens möten	Sekreterare
	08.00	Information om strejk	Personalansvarig
	08.30	Diskussioner angående strejk	Skolkontorets personal
	09.00	Diskussion och utarbetande av handlingsplan vid eventuell strejk (fika)	Ledningsgruppen
	10.00	Konferens för diskussion om samverkan och förändrat arbetssätt	Rektorer, lärare och politiker
	11.30	Egenarbete med årsbudget	-
	11.45	Telefonkontakter angående fel i datorsystemet	Datapersonal
	12.00	Lunch	Personalen på kontoret
	13.00	Möte inför strejk, utarbetande av handlingsplan	Personalansvarig och ledningsgrupp
	14.30	Telefonkontakt och möte angående datorproblem	Datapersonal
	14.45	Egenarbete med årsbudget (fika)	-
	15.00	Föreläsning i pedagogik	
	17.00	Möte angående strejk (fika)	Personalansvarig

	17.45	Möte om ansvar för schema	Fackliga representanter
	18.30	Förberedelse för strejk, informationsinhämtning	-
	19.30	Dagen slut	
Torsdag	07.00	Förberedelse för strejkinformation	-
	07.15	Telefonkontakt angående problem som uppstått på grund av strejken: låsta skolor	En rektor
	07.30	Förberedelse för strejkinformation	-
	07.45	Telefonkontakt angående öppnande av skolor	Rektorer, studierektorer, politiker och fackliga företrädare
	08.00	Strejkinformation, möte	Rektorer, studierektorer, kontorspersonal och representanter för lärare och annan skolpersonal
	09.30	Möte bland annat för att fördela uppgifter för strejk, fika	Ledningsgruppen
	10.30	Telefonkontakt/intervju	Pressen
	10.45	Telefonkontakt för att boka krismöte	Skolnämndens ordförande
	11.00	Telefonkontakt: fortfarande läsproblem på en skola	Rektor
	11.15	Telefonkontakter för att lösa läsproblemen	Skolnämndens ordförande och rektor
	11.30	Krismöte	Skolnämndens ordförande och vice
	12.30	Lunch på kontoret	Skolnämndens ordförande och vice
	13.00	Telefonkontakt på grund av skadegörelse i en skola	Rektor
	13.15	Telefonkontakter för att sammankalla till möte om skadegörelse	Ledningsgrupp
	13.45	Förberedelse för möte	-
	14.00	Telefonkontakt angående åtgärder vid skadegörelse	Polismyndigheten
	14.15	Telefonkontakt/intervju	Pressen
	14.30	Möte bland annat angående skadegörelse, fika	Ledningsgrupp
	15.30	Telefonkontakt angående elev	Förälder
	15.45	Telefonkontakt angående städning av skola	Rektor
	16.00	Telefonkontakt angående städning av skola, policy	Facklig representant
	16.15	Information angående läget i förhandlingarna mellan parterna i konflikten	Facklig representant
	16.45	Telefonkontakter angående erhållen information	Rektorer
	17.15	Förberedelse för fredagens samverkansmöte, fika	-
	17.45	Telefonkontakt angående öppnande av skolor till fredag	Skolnämndens ordförande
	18.00	Förberedelse för fredagens samverkansmöte	-
	18.15	Telefonkontakt för kontroll av strejkens effekter	Rektorer
	19.00	Genomläsning av post	-
	19.30	Dagen slut	-
Fredag	07.00	Förberedelse för möte med ledningsgruppen	-
	07.15	Telefonkontakt angående problem som uppstått på grund av strejken: läsen pluggade i en skola	En rektor
	07.30	Telefonkontakt angående pluggade läs	Skolnämndens ordförande
	07.45	Förberedelse för möte med ledningsgruppen	-
	08.00	Möte angående strejken, fördelning av arbetsuppgifter	Ledningsgrupp
	09.30	Telefonkontakt angående information som erhöles på mötet	Skolnämndens ordförande
	10.00	Telefonkontakt/intervju	Pressen

10.30	Möte angående arbetsfördelning på kontoret under strejken	Kvarvarande av personalen
11.00	Projektmöte angående samverkan	Andra skolchefer
15.00	Telefonkontakt angående läget i förhandlingarna	Facklig representant
15.30	Informationsmöte angående läget i förhandlingarna	Kvarvarande personal på skolkontoret
16.00	Möte bland annat angående läget i förhandlingarna	Skolnämndens ordförande och vice samt ledningsgruppen
17.00	Telefonkontakt	Ekonomichef
17.15	Telefonkontakter: bokning av projektmöte om samverkan	Rektorer, utredningssekreterare och ett antal lärare
18.15	Genomläsning	-
18.45	Dagens slut	

Den vecka som beskrivs i tabell 2 visar en skolchef som har längre arbetsdagar än vid 'lugn och ro'-veckan och hon eller han har många uppgifter som måste uträttas. Flera av respondenterna beskriver arbetsveckor som liknar framställningen i tabell 2. De menar att de ibland känner sig mycket stressade av arbetsmängden och pressade av sin omgivning. En skolchef påpekar att stressen både kunde vara tydlig och hanterbar, men också att den kunde vara dold och svårbemästrad:

"Det är ju stress, men jag menar, man lär sig jobba med den. Det är ju naturligt och det är inget att skämmas för och jag klarar det ganska bra. Men sen finns det en annan stress som man inte märker som jag inte kan hantera så bra, tror jag. Det är precis som en inre stress som jag inte kan bli av med."

En skolchef påpekar att det är viktigt att man lär sig hantera den höga arbetsbelastningen:

"Man har många bollar i luften samtidigt, det måste man kunna, och inte bli stressad för det. Sen måste man också ha klart för sig att man inte kan göra klart allting på samma gång, utan att man får prioritera och omprioritera. Man måste vara hemskt flexibel."

De långa arbetsdagarna kan bero på en i allmänhet hög arbetsbelastning, men också på att specifika händelser kräver uppmärksamhet och handling från skolchefen. En sådan händelse är strejken. En skolchef anser att han tack vare noggrann informations-spridning och fördelning av uppgifter inför strejken lyckas hantera krissituationen som uppstår då de underordnade på skolkontoret lägger ned arbetet. Men att hantera strejken kräver koncentration och obruten handling under hela dagar, exempelvis i form av informationsspridning till journalister och skolpersonal, avgöranden om vad som kan och får uträttas samt givande av stöd till personal i olika avseenden. I de kommuner som drabbas av strejken läggs således mycket arbete på att minimera effekterna av den.

Förutom att veckan i tabell 2 kännetecknas av mycket arbete och långa dagar, karakteriseras den även av fragmentisering. Tabellen visar också på hög variationsrikedom vad gäller skolchefens arbete, även om en del ärenden förekommer flera gånger under veckan. Det gäller exempelvis årsbudgeten som behandlas under åtskilliga tillfällen, både av skolchefen själv och i samarbete med andra. Andra återkommande ärenden gäller projektarbeten.

Skolchefer som berättar om 'stressade och pressade' arbetsveckor har svårt att avsätta tid för egenarbete och de blir ofta avbrutna, inte bara av skolkontorets personal, utan även av andra. Egenarbete, exempelvis förberedelser för möten och beredning av ärenden, måste därför ofta skötas före eller efter den ordinarie arbetstiden. Det är en av anledningarna till att arbetsdagarna är längre än vid den första veckan som beskrivs.

En annan karakteristika för skolchefer med 'stressade och pressade' arbetsveckor är att de upplever att omgivningen ställer krav på förändringar och förbättringar i verksamheten. Omställningar i såväl ekonomi som mål och intentioner gör att personalen känner sig villrådig och osäker, exempelvis vad gäller ansvarsfördelning, roller och vilka informella och formella regler som skall följas. Kraven på skolcheferna att reda ut dylika problem och bringa säkerhet i organisationen kan uppfattas som betungande.

Resumé och kommentar

De båda arbetsveckor som beskrivs visar på att skolchefers arbetsvillkor kan vara mycket disparata. Den andra veckan, det vill säga den som kallas 'stressad och pressad', är i högre grad fragmentarisk, kräver ett större kontaktnät samt innehåller längre arbetsdagar än 'lugn och ro', vilket implicerar att en del skolchefer har ett mer krävande arbete än andra. Skillnaderna kan vara betydande.

Det innebär att de karakteristika som bland andra Stewart (1967) och Mintzberg (1973) menar att chefsyrket består i, såsom hög fragmentisering, många kontakter och mycket konversation, visserligen stämmer till stora delar, men att avvikelser från deras resonemang även förekommer (se avsnitt *Hur använder chefer sin tid?*). En avvikelse är att en del skolchefer har långa arbetsdagar, en annan att några inte har särskilt hög fragmentisering i sitt arbete, åtminstone inte om man jämför inom gruppen skolchefer. Övriga karakteristika för chefsyrket stämmer väl med vad som framkommer i föreliggande studie, exempelvis poängteras konversation och omfattande kontaktnät.

Skillnader i innehållet mellan olika skolchefers arbete beror delvis på i vilken utsträckning de har delegerat befogenheter till andra inom och utom förvaltningen samt hur självständigt de driver projekt och hur många dessa är. Dessutom uppfattar några skolchefer att den ekonomiska och sociala situationen i kommunen är svårhanterlig, och därmed kräver extra uppmärksamhet från skolchefen och hans eller hennes underordnade. En annan orsak till att skolchefernas arbetsbelastning är mycket hög i en del fall är att nya regler, bland annat för styrning av skolektorn, skapat osäkerhet om befogenheter och ansvar, exempelvis vad gäller vilka regler som skall följas vid olika omständigheter. Förändringar i omgivningen är således av stor betydelse för innehållet i skolchefernas arbete, åtminstone för de som känner sig stressade och pressade. Milsta (1994) menar att:

"... chefs arbete till stor del formas av oförutsedda händelser som ständigt dyker upp och som omedelbart måste åtgärdas."

(Milsta, 1994, sidan 213)

De skolchefer som berättar om arbetsveckor med lugn och ro passar dock i mindre utsträckning in på Milstas resonemang. Vidare menar hon att de möten som chefer deltar i huvudsakligen är reaktiva, vilket inte heller kan sägas gälla för flera av skolcheferna. Projekten som drivs kräver initiativtagande och aktivitet från skolchefen, särskilt vid de tillfällen då de uppfattas som hjärtefrågor.

Framställningen implicerar inte bara att skolcheferna har disparata villkor för och olika prägel på sina arbeten, utan även att de underordnade upptar stor del av arbetstiden. Särskilt de skolchefer som känner sig stressade och pressade avbryts ofta av främst underordnade.

Skillnader mellan olika skolchefer förekommer inte bara vad gäller arbetsbelastning och arbetstidens längd, utan även i kontaktnät. Nedan diskuteras därför skolchefernas kontakter.

Skolchefernas kontaktnät

En översikt över vad skolcheferna gör samt skillnaderna mellan olika skolchefers arbeten kan även åstadkommas genom att deras kontaktnät återges. I detta avsnitt diskuteras kontakterna med utgångspunkt från diskussionen i avsnitt *Kontaktnät utifrån arbetsprofiler* där sex grupperingar erhålls.

Två av grupperingarna motsvaras inte alls av de studerade skolchefernas kontaktnät. Det gäller dels den som karakteriseras av *ensamarbete*, dels den gruppering vars främsta gemensamma nämnare är att chefen i huvudsak har ett *externt* kontaktnät. Istället är kontakterna genomgående frekventa och *omfattande*:

”Det är mycket samtal. Det är oerhört mycket samtal. Mycket kontakter.
Från morgon till kväll.”

Kontakterna utmärks även av att till största delen vara *interna*, särskilt om dessa definieras som sådana inom förvaltningen eller kommunen. Räknas endast skolkontorets personal som interna kontakter har ändå flera skolchefer ett i huvudsak internfokuserat kontaktnät. Skolkontorets personal är således en viktig del i skolchefens vardag. Framdeles avgränsas dock de interna kontakterna så till vida att de innefattar skolkontorets personal, ledningsgrupp samt skolförvaltningens politiker, det vill säga skolnämnden eller motsvarande.

De interna kontakterna tas många gånger i konferensform där flera olika aktörer är inblandade samtidigt. På så sätt kan information spridas effektivt mellan olika aktörer. Informationshantering är en uppgift som flera skolchefer poängterar kraftigt och då utgör kontaktnätet en viktig förutsättning för att han eller hon skall kunna uträtta sina uppgifter. Citatet nedan ger ett exempel på hur betydelsefull några skolchefer anser att spridning av information är.

”Det viktigaste är att klara ut informationssystemet till exempel för skolstyrelsen. Det är den viktigaste uppgiften jag har, att förse skolstyrelsen med viktigt beslutsunderlag och det gör jag bäst, inte genom att sitta och ruva här själv, utan genom att vara ute i organisationen och jobba och förankra så mycket jag någonsin kan.”

Även om det finns en del gemensamma karakteristika hos skolchefernas kontaktnät, skiljer dessa sig åt på flera punkter. De skolchefer som i undersökningen verkar ha flest interna kontakter, främst med *underordnade* i form av ledningsgrupp och skolkontorets personal, är mycket noggranna i sina berättelser om vad de gör under de två veckorna. De anger således även korta, spontana träffar, vilket innebär att tillfällen då exempelvis någon ur skolkontorets personal vill fråga om råd eller hastigt informera skolchefen även tas med i beskrivningen. Det leder till att de interna kontakterna visar sig vara både många och tidskrävande, främst när det gäller de med de underordnade. Speciellt viktiga verkar kontakterna med de underordnade vara vid krisartade situationer, såsom vid hotet om strejk.

Kontakterna med de underordnade främjas också av att skolcheferna anser att de skall ge dessa förutsättningar för att fullgöra sina uppgifter. Skolcheferna menar att ett gott genomförande av verksamheten fordrar att de förser ledningsgrupp och kontorspersonal med olika resurser i vid mening, såsom pengar, mål, arbetsmiljö, stöd och

sammanhållning, vilket kräver kontakt med de underordnade. De menar att arbetsfunktionen borde skildras såsom att vara ett 'serviceorgan', där syftet är att sprida goda förutsättningar till de som skall genomföra verksamheten, inte att fullgöra den själva:

"Det är väldigt mycket att ge förutsättningar för folk att kunna göra ett bra jobb, som att ge ekonomiska förutsättningar för att driva utvecklingsarbete..."

Flera av skolcheferna ser sig således i första hand som givare av resurser och inte främst som besluts- och initiativtagare. Intervjuerna visar inte heller att de har ambitioner att lära de underordnade hur verksamheten skall fungera, snarare tvärtom. De påpekar istället att de underordnade har mer kunskap om verksamheten och därmed själva bäst kan avgöra hur den skall genomföras. Flera av skolcheferna har därmed stort förtroende för de underordnade när det gäller att utföra verksamheten:

"Det finns ju oerhörda möjligheter i sådana här stora organisationer. Så oerhört. Det finns så oerhört många duktiga medarbetare. Så om man anger mål och inriktningar och skapar förutsättningar för det så kan de uträtta stordåd."

Några skolchefer försöker i första hand få de underordnade att känna 'laganda'. Det gäller både för ledningsgrupp och skolkontorets personal. En skolchef menar att det är hans uppgift att tillse att alla strävar åt samma håll och försöker uppnå förvaltningens mål att erbjuda god skolverksamhet, vilket kan åstadkommas på olika sätt:

"Man vill göra verksamheten så bra och billig som möjligt. Det kanske inte var så noga tidigare, men det är ju det nu. Det gäller som regel, men det finns ju naturligtvis undantag i förvaltningen, som håller sig i bakgrunden. Då får man ju försöka motivera, hjälpa och hålla tillbaka."

Men att få alla att sträva efter samma mål och riktlinjer är inte alltid så enkelt. Det beror främst på att skolsektorn länge haft en tradition där rektorerna självständigt, och utan inblandning från annat håll än statligt, arbetat med och styrt sitt rektorsområde. Dessutom är ledningsresursen med ett fåtal rektorer och studierektorer per förvaltning inte tillräcklig, vilket medför att lärarna till stor del sköter sig själva (jämför avsnitt *Typiska drag för skolsektorn*). Arbetet med att få personalen i förvaltningen att betrakta sig som ett lag kan således vara en tung uppgift, varför extensiva kontakter med underordnade är viktiga. Integrationen, påpekar några skolchefer, bör dock inte stanna vid förvaltningens personal, utan de poängterar att det är viktigt att samverkan sprider sig till att gälla hela kommunen. Även kommunövergripande samarbete anser flera är viktigt. Trots det är de interna kontakterna fler än de externa och tar större delen av tiden i anspråk.

De *externa* kontakter som ändå förekommer utgörs främst av andra förvaltningschefer, både inom och utom den egna kommunen, myndigheter och fackliga företrädare. Endast i ett fåtal fall förekommer kontakter med politiker och tjänstemän på annan nivå som inte tillhör den egna nämnden eller förvaltningen. Detta gäller även kommunchefen, som av empirin att döma inte erhåller särskilt stort utrymme hos skolcheferna. Endast när större händelser diskuteras närvarar kommunchefen, exempelvis då nya lokaler planeras.

Kontakt nät som karakteriseras av '*förändring och nyhet*' återfinns också i den empiriska undersökningen. Några av skolcheferna är relativt nytillsatta, driver förändrings- och förbättringsprojekt samt har som mål att fullständigt genomdriva dessa. De är 'eldsjälar' inom organisationen och har som syfte att skänka tilltro till de idéer de

driver, vilket kräver kraft och omfattande arbete. Vardagarna blir därigenom mycket intensiva. En av respondenterna menar att det leder till att det är omöjligt att vara skolchef under en längre tid:

”Det här jobbet är ju ett projektarbete och jag tycker att det är bra att det är så ... Men man kan inte köra det här jobbet länge. Men man tror att man skall klara det fram till pensionen, men det gör du inte.”

Arbetet som skolchef kan således vara krävande. Det framgår huvudsakligen av de berättelser som innehåller kontaktnät vilka karakteriseras av förändring och nyhet.

Resumé och kommentar

Två slags kontaktnät utelämnas i skolchefernas berättelser. Det är sådana som understryker ensamarbete och i externa kontakter som inte påträffas i det empiriska materialet. Istället är kontakterna frekventa och oftast interna, varav de underordnade verkar vara viktigast för de flesta skolchefer. Internfokuserade kontaktnät, dels sådana som innefattar individer på olika nivåer inom organisationen, dels sådana med främst de underordnade återfinns således i skolchefernas berättelser. Även kontaktnät som karakteriseras av förändring och nyhet ingår i materialet.

Fokuseringen på interna kontakter medför att betydande del av arbetstiden läggs på personalen och de närmast överordnade. Att delta i konferenser och möten är således viktigt, exempelvis för att skapa ett forum för informationshantering.

Många av skolcheferna ägnar avsevärd tid åt de närmast underordnade. De poängterar och prioriterar laganda inom förvaltningen. Flera skolchefer anser att deras främsta uppgift är att skapa goda förutsättningar för de underordnade att utföra verksamheten, inte att styra denna själva. De underordnade förutsätts ha mer kunskap om och bättre förutsättningar för att genomföra vad som beslutats. Finns det då ett behov av skolchefer i förvaltningen? Den frågan berörs i Milstas (1994) studie där mellanchefers funktion i decentraliserade och målstyrda organisationer behandlas. Hon menar att dylika chefer erhållit en ny funktion, vilken syftar till att ge underordnade stöd och medla mellan högre och lägre nivå. Även Berg (1994) berör den stödjande funktionen hos chefer inom skolan. Han skriver emellertid att personal på lägre nivå genom ett osynligt kontrakt med den högre kontrollerar den egentliga verksamheten. Trots det skall chefen också tillse att verksamheten håller sig inom vissa tillåtna gränser, varför inte enbart en stödjande funktion kommer ifråga, utan även en kontrollerande och styrande. Det diskuteras närmare i nästa kapitel. I Bergs artikel är aktörerna som behandlas dock lärare och skolledare, men motsvarande förhållande tycks gälla även på högre nivå, det vill säga mellan rektorer och skolchefer.

Eftersom kontakter med olika nivåer i organisationen är en fundamental del i skolchefernas arbete är informationshanteringen betydelsefull, om än problematisk. Milsta (ib) påpekar att diskussioner förs angående huruvida cheferna utgör en flaskhals för informationsflödet mellan olika nivåer. I föreliggande studie framgår emellertid inte ifall skolcheferna uppfattar informationshanteringen som problematisk, däremot poängterar de betydelsen av att fungera som 'spindeln i nätet'. Funktioner som syftar till att stödja och ge service till de underordnade stämmer väl överens med Milstas diskussion om chefer inom målstyrda och decentraliserade verksamheter.

Rollkategorier och uppgifter i empirin

Beskrivningen av de rollkategorier och uppgifter som kan erhållas från skolchefernas berättelser gör, liksom vid den empiriska framställningen av kontaktnät, inte anspråk på att vara heltäckande, utan skall ge en inblick i hur roller och uppgifter kan användas av skolchefer. Diskussionen anknyter till genomgången i avsnittet *Uppgifter utifrån roller*, i vilket roller som behandlas i litteraturen sammanfattas i sju kategorier, nämligen sådana som främst betonar följande uppgifter: att representera, utveckla och förändra, fatta beslut, kontrollera och styra, verkställa, organisera och samordna samt bearbeta information.

Uppgifterna som beskrivs i detta avsnitt erhålls i första hand genom skolchefernas berättelser om vad de gör under de två veckorna, men även från allmänt hållna diskussioner om deras övergripande uppgifter som innehavare av befattningen. Några skolchefer beskriver även vilken roll de anser sig uppfylla i specifika situationer.

Att utveckla och förändra samt bearbeta information

Två rollkategorier som tas upp i litteraturen poängteras kraftigt av skolcheferna. Det är dels att utveckla och förändra verksamheten, dels att bearbeta information. Också vid observationen framgår dessa rollkategorier som mycket väsentliga. Nedanstående citat visar hur två skolchefer uttrycker sig om den rollkategori som betonades starkast och i flest situationer, det vill säga att *utveckla och förändra*.

”Jag känner i alla fall att man skall vara visionären, det tycker jag att jag sätter först, att vara visionär.”

”Jag tycker den viktigaste uppgiften är just att utveckla arbetet i skolan.”

Anledningen till att denna rollkategori upplevs som angelägen menar några har att göra med att omgivningen, både i form av stat, kommun och föräldrar, kräver omfattande förändringar inom skolsektorn. Förändringarna rör inte bara den egentliga skolverksamhetens utformning, utan även organisations- och befogenhetsstruktur. Decentraliseringstanken fordrar både föräldrars ökade inflytande och ökad tolerans gentemot skillnader mellan olika skolenheter. Respondenterna menar att skolsektorn i mångas ögon är alltför traditionell och inflexibel för att kunna möta dagens behov av utbildning. Att starta förändrings- och utvecklingsprocesser är därmed en angelägen uppgift för skolcheferna, varför de poängterar uppgifterna i flera situationer:

”Det gäller ju att skapa en vision där man känner att det är något speciellt med skolan, och det tror jag är väl att man har planer som visar att man menar allvar för personalen så att man inte känner att det man håller på med som personal är oviktigt. Jag tror det är viktigt att visa att man vill förändra. För i dagens läge går det inte att slå dövrat till.”

Förändring och utveckling skall dels åstadkommas genom att olika projekt initieras och genomförs, dels genom att mål diskuteras och nya idéer om hur verksamheten skall genomföras prövas. Flera framhåller i sammanhanget vikten av att ha ett långsiktigt perspektiv i åtanke för verksamheten. En långsiktig förändring som utpekats som central, kanske mest av alla, är att erhålla ökat ekonomiskt medvetande, vilket skolcheferna anser är en uppgift som åligger dem själva. Tidigare hade verksamhetens personal inte betraktat sparande och effektivt resursutnyttjande som en viktig angelägenhet enligt skolcheferna, utan varit av underordnad betydelse. Ett sätt att skapa

ekonomiskt medvetande är genom att verkligen ta besparingar på allvar, vilket flera understryker att de gör:

”Och det är en filosofi som vi har: När vi får neddragningar på sex procent så går vi gärna längre här med sex och en halv för att visa vägen. Så att vi drar oftast ned mer än vad man kräver.”

Det bör dock påpekas att citatet inte gäller generellt för alla situationer som skolcheferna diskuterar. Svar som förklarar vikten av att erhålla ökade medel förekommer nämligen också. Motiveringen är då främst att fler elever väntas inom några år. Men trots önskan om ökade resurser hos en del, menar samtliga skolchefer att ekonomiskt medvetande och effektivt resursutnyttjande är väsentligt att uppnå, eftersom det kan innebära ökade möjligheter att genomföra mer och bättre verksamhet. Därför, menar några skolchefer, kan det krismedvetande som personalen känner uppfattas som positivt. Det gör dem nämligen beredda att hushålla med de resurser som finns. Men inte bara personalen har tränats i att spara, utan i en del kommuner informeras även föräldrar om vikten av att göra det.

Skolchefernas försök att ekonomisera menar flera av dem har utfallit väl, mycket på grund av deras tillvägagångssätt. Några skolchefer ordnar speciella ekonomiseringsmöten enbart med detta syfte, medan andra föredrar att införliva de ekonomiska frågorna i andra ärenden. Det finns även skolchefer som besöker skolor i avsikt att diskutera ekonomi med de underordnade i den vardagliga miljön:

”Jag är med på lektionerna. Och sen träffar jag personalen, och då är det ju ofta platschefen ... Det är ju ofta så att vi åker ut, jag och X som är kamrer, och pratar ekonomi med dem.” (Citatet är anonymiserat)

Den andra rollkategorin som framhävs är, som nämns ovan, den som betonar *informationsbearbetning*. Skolcheferna kan i vissa situationer ha svårt att beskriva sin formella roll och uppgift i organisationen, annat än genom att diskutera möjligheterna de har att förmedla information mellan olika nivåer och personer. Samtliga roller som betonar informationsbearbetning kräver att chefen har ett omfattande kontaktnät. Kontakterna är således viktiga och möjliggör samtidigt att andra uppgifter kan utföras. Det gäller exempelvis sådana som anknyter till organisering och samordning, vilket diskuteras nedan.

Att organisera och samordna

Kategorin organisering och samordning återfinns inte bara i samband med informationsbearbetning, utan även på andra sätt i skolchefernas berättelser. Exempelvis påpekas att arbetet som chef innebär att ge stöd åt underordnade, att intressera sig för personalfrågor och att försöka ordna ett arbetsklimat där de underordnade trivs med sig själva och med varandra. Citatet visar en skolchef som tycker att dylika personalrelaterade uppgifter inom rollkategorin organisering och samordning är mycket viktiga.

”Jag tycker det är viktigt att ha kontakter med personalens organisationer och så, att hitta på ett naturligt språk tillsammans ... och ett bra sätt att umgås.”

De skall också fördela en del arbetsuppgifter, även om det främst åligger de närmast underordnade, det vill säga i de flesta fall rektorerna. Även andra mindre angenäma

uppgifter faller på skolcheferna, såsom att överta svårare disciplinärenden där de anser att problemet är för stort för exempelvis en rektor. De skall också ta emot klagomål och missnöje från personalen, både i frågor som rör den direkta verksamheten och i sådana av mer privat natur, exempelvis osämja mellan underordnade.

Att kontrollera och styra samt fatta beslut

En näraliggande rollkategori till organisering och samordning, nämligen *kontrollera och styra*, uppfattas som tämligen svårutförd. En menar att kontrollfunktionen är svår att uppfylla, eftersom skolan är en så pass decentraliserad organisation. Dessutom är de beslut som fattas av politikerna ofta krångliga eller omöjliga att utvärdera, vilket försvårar kontrollen.

Trots svårigheter att kontrollera och styra menar några att en av deras främsta uppgifter är att styra förvaltningen. Men det är inte alla överens om. Styrning av verksamheten uppfattas nämligen av flera skolchefer som rektorernas uppgift, medan politikerna skall handha den övergripande styrningen genom att besluta om mål. De menar att styrning därmed inte ankommer på dem själva i första hand. Troligtvis påverkar denna uppfattning även skolchefernas svar på frågor om den rollkategori som inbegriper *beslutsfattande*. På frågor om vilka funktioner eller uppgifter de uppfattar att de har i organisationen, svarar ingen att en är att fatta beslut. Däremot framträder både styrning och beslutsfattande i berättelserna om de två undersökta veckorna, gällande såväl den vardagliga verksamheten som generella mål och regler. Även under observationsveckan framgår att skolchefen fattar beslut och styr verksamheten.

Att representera och att verkställa

Roller som innefattas i den *representerande* rollkategorin kan också urskiljas. Skolcheferna pekar på behovet av att företräda verksamheten gentemot politiker och utomstående, men några menar också att befattningen även innebär att de skall representera ledningsfunktionen. Det innebär exempelvis att politiska beslut skall försvaras och skolchefen bör därigenom även tillse att de genomförs.

Den *verkställande* funktionen talar flera skolchefer om. De menar att de främst skall tillse att politikernas beslut verkställs, men ibland även verkställa dem själva. Skolcheferna anser dock att det även kräver att vissa andra roller och uppgifter uppfylls, såsom att förbereda och planera ärenden:

”Det är ju dels att förbereda ärenden för de politiska besluten. Se till att de frågor som nämnden skall besluta om enligt lagstiftningen är förberedda. De flesta frågor tar jag själv.”

Den verkställande rollkategorin behöver således kompletteras med förberedande uppgifter, vilket innebär att skolchefens roller bör innefatta 'tjänstemannauppgifter' i sin helhet. Därmed bör inte bara expertkunskap anses vara en avgörande förutsättning för att skolcheferna skall kunna uppfylla rollen framgångsrikt, utan även administrativt kunnande.

Resumé och kommentar

Diskussionen ovan visar att de rollkategorier och uppgifter som behandlas i motsvarande litteraturavsnitt är relevanta, så till vida att de alla används på något sätt.

Främst poängteras två kategorier, nämligen bearbeta information samt utveckla och förändra, huvudsakligen gällande det ekonomiska medvetandet hos personalen. Andra rollkategorier som nämns av skolcheferna är organisering och samordning, där givande av stöd och fördelning av arbetsåtaganden är viktiga uppgifter. Även att representera verksamhet och ledningsfunktion diskuteras. När det däremot gäller rollkategorierna kontrollera och styra samt fatta beslut, verkar svårigheter föreligga. Båda kategorierna anges endast i ringa utsträckning, vilket behandlas närmare i följande kapitel. Sist men inte minst påpekar skolcheferna att de använder verkställande roller för att uppfylla sina åtaganden. Denna rollkategori behöver dock kompletteras med en förberedande funktion så att den innefattar tjänstemannauppgifter i sin helhet.

Sammanfattning

Detta kapitel syftar till att besvara frågan 'Vad gör skolchefer?' genom att presentera resultaten från den empiriska materialinsamlingen. Empirin diskuteras på fyra olika sätt, varav det första är utifrån begreppen leda och ta ansvar. Där framkommer att ledning utförs genom informella och formella möten samt utvecklingssamtal. Även en annan informell metod att utöva ledarskap påträffas, där skolchefen besöker de underordnade i deras arbetsmiljö. Ansvarsfunktionen fullgörs exempelvis genom handhavande av kontakter och bearbetning av information, genom samordning och organisering, bland annat vad gäller årsbudget och olika projekt, och genom utveckling av förvaltningen och dess verksamhet.

Empirin diskuteras även utifrån vad som utmärker två veckor som skolcheferna särskilt hade antecknat om och hållit reda på. Två olikartade veckor behandlas, en som kännetecknas av 'lugn och ro' och en där skolchefen känner sig 'stressad och pressad'. Veckorna skiljer sig åt bland annat vad gäller arbetstid, fragmentisering och upplevd påfrestning. Det innebär att teorierna som tas upp i litteraturkapitlet *Vad chefer gör enligt litteraturen*, visserligen ofta stämmer överens med skolchefernas berättelser, men i en del fall är chefskapet för denna grupp annorlunda.

Det empiriska materialet presenteras också genom att kontakter behandlas. Dessa visar sig vara många för samtliga skolchefer, och främst när det gäller sådana med underordnade. Kontaktnätet är betydelsefullt för skolcheferna, inte bara då uppgifter utförs, utan även då deras funktion i organisationen förklaras. Skolsektorns starka betoning på decentralisering och målstyrning har inneburit att respondenterna framhåller vikten av att ge stöd och service till de underordnade.

Den fjärde och sista framställningen över vad skolcheferna gör tar upp resultaten utifrån rollkategorier och uppgifter. Här framkommer att respondenterna kraftigt poängterar uppgifter som anknyter till utveckling och förändring, särskilt vad gäller personalens ekonomiska medvetande. Även övriga rollkategorier behandlas i kapitlet, det vill säga de som betonar uppgifterna att representera, handha information samt organisera och samordna. Den verkställande rollkategorin återfinns också i materialet, men den behöver dock kompletteras så att den mer motsvarar skolchefens alla tjänstemannauppgifter.

De återstående kategorierna, som innefattar beslutsfattande samt att kontrollera och styra, innebär svårigheter för skolcheferna. Endast i ringa utsträckning talar de om uppgifter och roller som kan hänföras hit, trots att sådana funktioner kan uppfattas vid diskussioner över dagböckerna. I nästa kapitel behandlas en av dessa rollkategorier närmare, nämligen styrning. Frågan som det besvarar är således 'Hur styr skolchefer?'.

Skolchefernas styrning

I detta kapitel behandlas intervju svaren utifrån syftets andra delfråga, det vill säga hur skolchefer styr. Det är således lednings- och styrfunktionen som utreds här. Det görs dels genom att distinktionen mellan generell och speciell styrning diskuteras, dels genom att skolchefernas praktiska tillvägagångssätt beskrivs. Även faktorer som påverkar möjligheten att styra behandlas i detta kapitel. Först diskuteras dock skolchefernas utrymme i organisationen.

Finns det utrymme för skolcheferna att styra?

Ett av resultaten i föregående kapitel var att några av skolcheferna poängterar att de själva inte skall styra och kontrollera verksamheten. De talar inte heller om att fatta beslut i någon större utsträckning. Trots det återfinns både styrning/kontroll och beslutsfattande i skolchefernas almanackor. Frågan som behandlas i detta avsnitt är om det finns utrymme för skolcheferna att styra och kontrollera. Diskussionen utgår som tidigare ifrån intervjuerna och observationen, vilket innebär att svaren på frågan bygger på skolchefernas egna uppfattningar om utrymme och styrmöjligheter.

Hittills har i empiriredovisningen framkommit ett flertal aspekter på skolchefernas styrmöjligheter. Dels påpekas att verksamheten i första hand skall styras av rektorerna eftersom de har goda kunskaper om denna, dels att formulering av övergripande mål och riktlinjer åligger politikerna. Varken den vardagliga verksamhetsstyrningen eller den strategiska styrningen framstår därmed som inbegripen inom skolchefernas arbetsområde. Dessutom menar några att deras främsta funktion i organisationen är att fungera som ett 'serviceorgan' för andra, medan en annan som diskuteras är att utgöra en 'länk' mellan politiker och tjänstemän. Det kan peka på att skolcheferna inte uppfattar sig som i första hand beslutsfattare och styrande i organisationen.

En annan synpunkt som framkommer som innebär svårigheter för skolcheferna att styra förvaltningen och dess verksamhet är att både rektorer och lärare enligt tradition är mycket självständiga. Tidigare hade rektorer erhållit stort ansvar och hade, med hjälp av ett detaljerat, statligt regelverk, styrt verksamheten, vilket gjorde att utrymmet för påverkan från annat håll var begränsat. Det gällde styrförsök både från politiker och tjänstemän. Citatet nedan visar hur en skolchef uppfattar styr- och påverkansproblemet ur ett kommunalt perspektiv.

"Förr i tiden, de som satt i skolstyrelsen, det ansågs ibland av politikerna har jag hört, inte vara så lustigt, eftersom staten bestämde där för det mesta. Utrymmet för lokalt handlande var rätt så begränsat. Så lite grann av det finns ju kvar."

Några skolchefer anser att reglerna visserligen är borttagna till stora delar och att målstyrning istället införts, men att rektorernas ansvar fortfarande är synnerligen omfattande. Dessutom har decentraliseringstanken genomförts på de flesta håll, vilket medfört att skolchefernas underordnade i många avseenden har förlänats med ett ännu mer vittomfattande ansvarsområde. Finns det därmed inget utrymme för skolchefen att styra förvaltningen?

För att besvara frågan krävs en distinktion mellan idealbilden av styrning och den som förekommer i vardagen, det vill säga mellan den styrning som uppfattas 'bör' förekomma och den som i praktiken gör det. När det gäller idealbilden av styrning skall denna fullgöras dels av politikerna, dels av tjänstemän. Politikerna har det över-

gripande ansvaret för att mål och riktlinjer utarbetas för förvaltningen, medan tjänstemännen skall tillse att politikernas beslut genomförs (jämför Lundquist, 1991). Tjänstemännen i chefsposition skall således utföra sådan styrning som krävs för att målen och riktlinjerna blir uppfyllda.

Till stor del ankommer den uppgiften på rektorer och lärare som enligt lag är ansvariga för att verksamheten fullgörs. Skolchefens formella funktion kan se ut på ett flertal sätt, exempelvis kan han eller hon ha till uppgift att 'leda verksamheten' eller 'ansvara för att politiska beslut förbereds och genomförs'. Vad detta i praktiken innebär för skolchefens möjligheter att styra kan dock vara svårt att avgöra, särskilt när över- och underordnades funktioner är mer tydligt definierade. Kvar för skolchefen verkar utrymmet mellan 'politik' och 'verksamhet' vara, vilket kan vara svårt att precisera och avgränsa. Det kan förklara varför en del skolchefer har så svårt för att beskriva sin funktion i organisationen då den formella styrningen används som förklaringsmodell.

Även om idealbilden ger ett visst, om än svårdefinierat, utrymme för styrning kan detta ytterligare minskas av vissa förhållanden. Ett sådant är exempelvis att förvaltningsledningen ibland uppfattas som en 'överbyggnad' utan reell kontakt med verksamheten. En skolchef anser att förvaltningen därigenom är uppdelad i två världar vilka har undermålig kontakt med varandra (jämför Weick, 1976 samt Ellmin och Levén, 1994). Skolcheferna påpekar att det medför komplikationer vid försöken att styra verksamheten:

"Det innebär att förändringar här ... har svårare för att nå ut till skolan. Själva undervisningssituationen förändras ju inte så mycket."

Skolcheferna kan därmed uppfatta att de inte har möjlighet att påverka den egentliga verksamheten i nämnvärd utsträckning. Några menar dock att de inte har för avsikt att styra lärarna i deras arbete, utan att det är rektorernas uppgift, varför det inte behöver uppfattas som ett större problem. Det är istället viktigare att de kan styra ledningsgruppen i form av rektorer och områdeschefer.

Trots att skolchefernas utrymme för styrning verkar vara begränsat, framkommer ändå, främst vid observationen och av berättelserna om de två veckorna, att styrning är en viktig del i vardagen. Den kännetecknas dock oftast av att inte vara så tydlig och den motsvarar inte heller idealbilden. Istället har den vanligtvis karaktären av att vara dold och av mer informell art, även om mer tydlig och formell styrning också förekommer. Nedan diskuteras skolchefernas styrning utifrån begreppen 'speciell' och 'generell' styrning, eftersom de kan ge insikt i skolchefernas utrymme att styra och påverka förvaltningen och dess verksamhet. Generell och speciell styrning utvecklas ur skolchefernas berättelser, både vad gäller innebörd och användning. De är en abstraktion av deras olika beskrivningar av hur de styr, vad de gör och har gjort i olika situationer. Styrsetten utvecklas därmed i syfte att erhålla ett instrument för att förstå hur skolcheferna styr sina underordnade i vardagen.

Skillnaden mellan generell och speciell styrning

Flera skolchefer påpekar att de själva inte bör styra verksamheten, men att de ändå har möjlighet att påverka rektorer och områdeschefer i sitt arbete. Dessutom kan styrning i olika utföranden och med olika metoder återfinnas i samtliga skolchefers berättelser. Hur kan det komma sig? För att kunna avge ett möjligt svar på frågan behandlas två styrsätt, nämligen generell och speciell styrning, där främst den senare används av skolcheferna. Distinktionen mellan de två styrsätten åskådliggörs i tabell 3.

Tabell 3 Skillnaden mellan speciell och generell styrning

Kännetecken	Speciell	Generell
Gäller när	Specifika tillfällen	Allmänt
Gäller vem	Specifik person	Alla
Syfte	Påverka en händelse	Skapa normer
Förklaringsätt		
- konfrontation	Avskilt/enskilt	Allmänt
- avstånd	Nära	Distans
- reglering	Svag, få regler	Stark, många regler
- instrument	Frågor, information	Instruktion, information
Skolchefen i egenskap av	Ledare/bollplank	Chef/överordnad
Exempel	Informell diskussion	Utvecklingsmöten

Den speciella styrningen kännetecknas av att gälla vid specifika tillfällen, det vill säga när syftet är att påverka en händelses utgång. I det empiriska materialet gäller det exempelvis när en underordnad erhåller ansvar av skolchefen för att genomföra ett projekt och han eller hon vill förvissa sig om att det fortskrider i önskvärd riktning och med avsedd hastighet. Skolchefen kan också ha för avsikt att starta en process, vilken i något avseende gagnas av att initieras av en underordnad. Det innebär att såväl resultat- som beteendestyrning kan användas för speciell styrning (se avsnitt *Styrformer*).

Den generella styrningen däremot, är inte relaterad till en specifik situation eller individ, utan är allmänt gällande. Det innebär att sådan styrning skall gälla i alla situationer och för alla i förvaltningen, exempelvis genom ett antal förhållningsregler. Exempel på det är då skolcheferna försöker ingjuta ekonomiskt medvetande i de underordnade, bland annat genom att leda ekonomiseringsmöten och oupphörligen påpeka ekonomins relevans. Den generella styrningen inriktas således på att ständigt gälla i organisationen. Det kan innebära att skolchefen har för avsikt att påverka såväl beteende som resultat för att ernå styrning (jämför Ouchi, 1977 samt Ouchi och Maguire, 1975).

Förfaringssätten för att utöva speciell och generell styrning skiljer sig också åt. Vid användning av den speciella vänder skolchefen sig direkt till den berörda individen, vilket innebär att hon eller han konfronteras enskilt och i avskildhet från andra. Förhållandet mellan skolchef och underordnad kännetecknas därmed av närhet och engagemang, samt även av deltagande från skolchefens sida i frågor och händelser som bland annat berör den underordnades arbete. Mötet mellan chef och underordnad utmärks av informalitet, vilket förstärks av en svag 'reglering'. Avsaknaden av omfattande reglering är en konsekvens av två huvudsakliga omständigheter. För det första saknas uttalade regler för hur mötet vid den speciella styrningen skall gå till. Anledningen till det är att mötet inte kommer till stånd på grund av skolchefens rätt att besluta i aktuell fråga, utan för att han eller hon vill visa intresse och vara den underordnade behjälplig. För det andra saknas reglering i form av bestraffningsåtgärder då styrningen ignoreras, vilket innebär att denna baseras på frivillighet. Skolchefen uppträder således i egenskap av 'bollplank' för de underordnade, det vill säga som en hjälp för dem i den självständiga yrkesutövningen. Förhållandet mellan chef och underordnad karakteriseras således av jämbördighet och flexibilitet genom att initiativtagande skiftar mellan individerna.

Vid den generella styrningen konfronteras inte skolchefen enskilda individer, utan styrningen utförs istället genom att skolchefen vänder sig till ett kollektiv av underordnade. Distansering till enskilda personer och händelser blir därmed naturlig, och skolchefen har också färre möjligheter att engagera sig i olika personers vardagliga

arbete. Distanseringens nackdelar, såsom svårigheter att påverka enskilda händelser och individer, uppvägs genom att regleringen är stark och omfattande. Denna utgörs dels av att det finns outtalade regler om krav på att följa de intentioner skolchefen förmedlar till de underordnade, dels av att förhållandet mellan deltagarna i mötet är hierarkiskt klargjort. Det innebär att skolchefens styrintentioner alstras till följd av att han eller hon är chef och överordnad, vilket inte bara leder till krav på att styrningen följs, utan även att förhållandet är mindre flexibelt. Initiativtagare skiftar således inte utan ankommer på skolchefen.

Distinktionen mellan generell och speciell styrning kan kopplas till den litteratur angående inriktning som behandlas i avsnitt *Styrningens inriktning*. Generell styrning poängterar i huvudsak vad Czarniawska-Joerges (1989) kallar handlingskontroll, dels genom att framhålla att skolchefen agerar i egenskap av chef och överordnad gentemot de underordnade, dels genom att legitima alternativ till att följa styrningen inte finns. Viktigt att påpeka är dock att skolchefen avser att skapa ett tänkande genom den generella styrningen och inte att avgöra varje händelse eller fråga. Därigenom har den vissa likheter med den ideologiska kontrollen.

Inriktningen vid den speciella styrningen framhäver till största delen den ideologiska kontrollen, exempelvis genom att påverkan förutsätter den underordnades förtroende för skolchefen, men med den skillnaden att det är viktigt att styrningen sker vid eller inför specifika händelser. Även den ekologiska kontrollen har egenskaper som återfinns vid speciell styrning. Exempel på sådana är att det föreligger en reell valsituation för den underordnade mellan att följa och inte följa chefens styrning.

Skillnaderna mellan den speciella och den generella styrningen är således fundamentala genom att de utgör varandras motsatser. De kan vara svåra att kombinera under samma tillfälle, eftersom användningen av den ena reducerar den andras legitimitet. Om den speciella styrningen används i huvudsak och skolchefen även försöker använda den generella i samma fråga eller för samma händelse, kan det leda till att de underordnade upplever att skolchefen saknar förtroende för dem och försöker manipulera dem att göra som han eller hon vill. Det skapar således misstänksamhet. Används däremot främst den generella styrningen och den kompletteras med den speciella kan två olika effekter uppkomma. För det första kan skolchefen uppfattas som svag och villrådig, eftersom han eller hon försöker få de underordnade att vara delaktiga i och överens om olika övergripande beslut, trots att dessa egentligen bör fattas av skolchefen själv. För det andra finns det risk för att de underordnade uppfattar styrningen som beroende på att skolchefen betvivlar deras kunnande och egentligen inte vill decentralisera och delegera befogenheter att besluta eller genomföra.

Att försöka använda båda styrsätten kan därför innebära betydande risker. Det bör dock poängteras att en och samma skolchef kan använda båda, givet att de används för olika syften och vid skilda tillfällen. Exempelvis påpekar en skolchef att han använder den speciella styrningen då han vill att ett projekt om utbyggnad av lokaler skall utmynna i ett visst förslag. Genom att ställa frågor och bidra med information kan han få de projektansvariga att förstå att ett av förslagen har fler fördelar än de andra. Samma skolchef begagnar den generella styrningen då han försöker få förvaltningen att bli mer ekonomiskt medveten genom att informera den om fördelarna och kraven, samt ge instruktioner på hur ökad ekonomisk medvetenhet kan uppnås.

Av intervjuerna och observationen att döma används den speciella i långt större utsträckning än den generella styrningen. Denna uppfattas av några skolchefer som mindre legitim, eftersom de anser att den inkräktar på både politikernas och rektorernas rätt att styra förvaltningen. Generell styrning kan inte enkelt inlemmas mellan politikernas rätt att besluta om övergripande, strategiska frågor och rektorernas vardagliga, verksamhetsrelaterade angelägenheter. Det kan vara en förklaring till att några skolchefer inte anser att de skall styra verksamheten. De ser sig själva istället

som givare av service, det vill säga information, till över- och underordnade som har styrning som uppgift.

När det däremot gäller speciell styrning kan den uppfattas som mer berättigad, eftersom den möjliggör påverkan från skolchefen, men ändå lämnar utrymme för de verksamhetsansvariga att avgöra vad och hur de skall göra i skilda frågor. Därmed är det inte sagt att skolchefens styrning är mindre effektiv, utan endast att den är mindre tydlig. För trots att generell styrning förutsätter att de underordnade otvivelaktigt följer skolchefens intentioner, är det inte säkert att de gör det i realiteten. I intervjuerna framkommer att det är svårt att kontrollera och bedöma i vilken utsträckning styrning följs (se även avsnitt *Typiska drag för skolsektorn*), och därför är det viktigt för skolchefen att försäkra sig om att de underordnade både vill följa och förstår styrningens intentioner (jämför Barnard, 1938). Några menar att det oftast är enklare att uppnå om styrningen riktas direkt mot enskilda individer och händelser. Men i allmänhet är det viktigast att anpassa styrningen efter situation och individ.

Vid en första anblick kan den speciella styrningen verka vara den mjukare av de två, särskilt då den är mindre tydlig och framträdande. Men för att kunna avgöra de två styrsättens hårdhet diskuteras de utifrån deras intensitet, vilket behandlas i avsnitt *Att använda styrning*. Intensiteten, som dock inte bör förväxlas med styrningens effektivitet, granskas med hjälp av två begrepp, nämligen integration och central kontroll (Czarniawska, 1985). Det sistnämnda - central kontroll - bedömer de underordnades beslutandemöjligheter i den egna enhetens strategiska frågor. Vid generell styrning avgör skolchefen i stor utsträckning de övergripande och strategiska frågorna genom att försöka frambringa ett gemensamt tänkande eller en kollektiv anda. Jämfört med den speciella styrningen är den generella således hårdare när det gäller central kontroll. Speciell styrning handlar dock inte i första hand om övergripande och strategiska frågor, utan om vardagliga, specifika händelser och situationer. Men i dessa har den underordnade möjlighet att besluta självständigt både om önskat resultat och hur detta skall uppnås. Självständigheten är dock inskränkt så till vida att skolchefen försöker påverka den underordnade med information och frågeställningar, vilket innebär att både skolchef och underordnad medverkar i beslutsfattandet.

Denna medverkan har betydelse även för det andra begreppet, genom att integrationen utmärks av deltagande. Intensiteten i den speciella styrningen är i den bemärkelsen sålunda hög genom att skolchefen har möjlighet att direkt påverka en specifik fråga och dess utgång. Det omvända förhållandet gäller för generell styrning, där isoleringen mellan parterna leder till särkoppling mellan skolchefens övergripande styrning och de underordnades utförande av verksamheten. När det gäller integration är således den generella styrningen mindre intensiv än den speciella.

Intensiteten i de båda styrsätten är således beroende av vilket av de två begreppen som behandlas. Även om såväl generell som speciell styrning används av skolcheferna med olika grad av intensitet tillämpas den senare oftare. Olika praktiska tillvägagångssätt används för att styrningen skall bli så effektiv som möjligt, vilka behandlas längre fram under *Tillvägagångssätt vid styrning*.

Resumé och kommentar

Speciell och generell styrning är två styrsätt, vilka är varandras motsatser. Båda används visserligen av skolcheferna, men speciell styrning i långt större utsträckning än generell sådan. Den sistnämnda karakteriseras av distans till de underordnade, stark reglering i styrsituationen samt syftar till att skapa normer. Skolchefen uppträder då i egenskap av just chef och överordnad. När det däremot gäller speciell styrning vänder den sig till en enskild individ och förhållandet mellan skolchef och underordnad

utmärks av närhet och svag reglering. Skolchefen fungerar inte som chef, utan som ledare eller bollplank (jämför även Lundquists, 1987, distinktion mellan olika styrformer).

Beskrivningen av styrsätten kopplas även till litteraturkapitlet *Styrning av och inom skolksektorn*, vilket underlättar skildringen av speciell och generell styrning. Exempelvis dryftas styrsätten utifrån deras intensitet och inriktning.

I inledningen till föreliggande kapitel diskuteras skolchefernas möjligheter att styra förvaltningen. Styrsätten ger en möjlig bas för förståelse för om och i så fall på vilket sätt skolcheferna utövar styrning. I en del fall förekommer generell sådan, men oftast utövar skolcheferna styrning som är mindre tydlig och formell. Den speciella styrningen har således karaktären av att i större utsträckning poängtera påverkan än hierarkiskt baserad styrning.

Tillvägagångssätt vid styrning

Skolchefernas berättelser visar att de använder flera olika tillvägagångssätt för att påverka personalen i dess verksamhetsutövning. De används både för att utöva generell och speciell styrning. Åtta tillvägagångssätt återges som skolcheferna använder, nämligen övertalning, delgivning, förannonsering, processualisering, spridning, exemplifiering, ignorering samt hot. Alla åtta diskuteras här och sammanfattas i tabellform.

Övertalning

Det första tillvägagångssättet, övertalning, innebär att skolchefen försöker styra med hjälp av information som upprepas, vilket kan användas både vid generell och speciell styrning. Citatet nedan beskriver övertalning utifrån en skolchefs perspektiv. Hon menar att det kan vara problematiskt att få de underordnade att förstå vikten av att utarbeta bra administrativa rutiner. Frågan som hon svarar på är: 'Hur gör du för att få de underordnade att följa dina intentioner?'

"Tjatar ... Jag försöker övertyga och tala om, lägga fram fakta som jag ser det."

Även om skolcheferna uppfattar övertalning som ett bra tillvägagångssätt, är det viktigt att det inte överdrivs. Det gäller i synnerhet vid speciell styrning, eftersom det finns risk för att den underordnade uppfattar övertalningen som tvång. En nackdel är att denna kan få motsatt effekt om den inte används på ett diskret och försiktigt sätt. En annan olägenhet är att tillvägagångssättet i sig kan upplevas som oangenämt, enligt citatet nedan.

"Det är frustrerande att man kanske många gånger måste upprepa sin sak, förtydliga det gång efter annan, gång efter annan."

Vid generell styrning används ofta övertalning för att få tyngd bakom beslut och öka förståelsen för dem. Hur tillvägagångssättet fungerar i de fallen går inte att besvara, men flera menar att viljan att följa beslut, speciellt när det gäller sådana som upplevs vara negativa, bör öka om de underordnade förstår varför de är fattade. Det gäller främst beslut om neddragningar:

”Mest är det de ekonomiska och då har jag naturligtvis fått förklara att vi har undersökt alla möjligheter och att jag blivit övertygad om att det inte finns någon annan som kan betala. Vi kan inte ta det från äldreomsorgen, vi kan inte ta det på kulturen. Vi kan inte det för vi är så stora så vi måste ta det här. Och det slutar oftast med ett ’Ja ja’, men det är inte med någon förtjusning.”

Eftersom övertalning även kan användas vid generell styrning kan den behäftas med krav på att den underordnade skall följa skolchefens intentioner, oberoende av om övertalningen lyckas eller ej. Den kan således innefatta omfattande reglering, men innebär då att övertalningen övergår till att vara tvingande. Vid den speciella styrningen används dock övertalningen med svag reglering, vilket innebär att om styrningen över huvud taget skall påverka den underordnade krävs att övertalningen lyckas.

Delgivning

Ett andra tillvägagångssätt skolcheferna använder för att styra är delgivning, vilket innebär att de dels ger underordnad ansvar för ett visst ärende eller projekt, dels deltar och närvarar då han eller hon försöker utföra uppgiften. Tillvägagångssättet används vid speciell styrning, både genom att skolchefen väljer ut en underordnad att fullgöra en specifik uppgift och försöker styra med hjälp av svag reglering. Den underordnade har viss möjlighet att negligera styrningen.

Deltagande i hela eller i delar av processen implicerar ökade möjligheter att kontrollera och påverka. Skolchefen kan välja att sluta deltaga i processen när hon eller han anser att kontroll inte längre är nödvändig. Citatet nedan visar dock att det kan vara svårt att veta när den tiden är inne.

”Jag skulle varit med lite längre i processen. Det är sådant som man lär sig. Jag släppte för tidigt och nu får jag mer arbete med det. Jag får försöka att rätta till. Ja, hellre det än att hålla på och pilla i allting. Då blir det hellre någon gång lite annorlunda mot vad man tänkt sig. Så får man försöka rätta till.”

Delegering där chefen efter överlämnande av ansvar deltar i arbetsprocessen kan jämföras med Brorström och Johanssons (1992) diskussion om begreppet decentralisering. De studerar det genom att utgå ifrån dels graden av tydlighet, dels styrambitionerna, vilket har till följd att fyra former av decentralisering erhålls, nämligen strukturell decentralisering, decentralisering med lokalt fokus, ofullständig decentralisering och ocentralisering. Författarna ställer de olika formerna i relation till varandra enligt tabell 4.

Tabell 4 Fyra former för decentralisering

	Höga styrambitioner	Låga styrambitioner
Stor tydlighet	Strukturell decentralisering	Decentralisering med lokalt fokus
Liten tydlighet	Ofullständig decentralisering	Ocentralisering

Källa: Brorström och Johansson (1992)

De fyra formerna visar hur skillnader i styrambitioner och tydlighet i förutsättningar ger helt olika resultat av styrningen. Två av dem är av intresse här, nämligen strukturell decentralisering och ofullständig decentralisering, vilka båda poängterar höga styrambitioner. Vid tillvägagångssättet delgivning är nämligen viljan att styra den underordnades handlingar stark, men tydligheten i styrningen kan variera. Fördelen med strukturell decentralisering, menar Brorström och Johansson, är att de underordnade är medvetna om vilka regler som gäller och vilket ansvar som ges dem, men det finns även nackdelar. En sådan är exempelvis att reell decentralisering inte uppstår, utan att den centrala enheten kvarhåller stora delar av besluten. Delgivning med tydligt angivna förutsättningar kan ge liknande konsekvenser. Det är dock inte självklart att skolchefen har som syfte att reell delegering skall genomföras.

När det gäller den andra formen av decentralisering, det vill säga den ofullständiga, bottnar den i bristande förtroende för de underordnade och kan leda till villrådighet och missnöje inom organisationen. Visar inte chefen vad han eller hon vill uppnå med decentraliseringen och hur den skall genomföras finns det risk för att osäkerhet byggs in i förhållandet mellan chef och underordnad och därmed även i styrningen. Delgivning kombinerat med otydlighet kan således visserligen innebära stark styrning, men kan även ha de negativa följderna som osäkerhet och villrådighet ger. Delgivning liknande ofullständig eller strukturell decentralisering kan därför vara ett svårt och riskfyllt tillvägagångssätt att använda.

Förannonsering

Ett annat tillvägagångssätt för styrning som skolcheferna använder är förannonsering, vilket innebär att de försöker få de underordnade att förbereda sig på att en fråga eller ett ärende skall uppkomma. Skolcheferna använder tillvägagångssättet särskilt när de vill att de underordnade skall lägga ned mycket kraft och arbete på en viss angelägenhet eller när de anser att det behöver åstadkommas någon slags beredskap. Förannonseringen kan också anpassas så att den ger önskad form och innebörd. Tillvägagångssättet används sålunda för att förankra kommande förslag och idéer.

Sätts tillvägagångssättet i relation till speciell och generell styrning kan det användas för båda. Vid speciell inriktas förannonseringen på en utsedd person i syfte att han eller hon skall förbereda sig på vad som komma skall, medan tillvägagångssättet vid generell kan vara en hjälp att visa på en övergripande frågas tyngd och relevans. Citatet nedan visar hur en skolchef använder förannonsering för att skapa styrning.

”Det är förmodligen en viktig sak att jag förannonserar tidigt, att säga att det här, nu är det en viktig sak. Det här måste vi ta upp och så bestämmer vi en tidpunkt. Fundera på det ur många aspekter. Det är nog sådana här underhandssignaler plus det att man avsätter rejält med tid så att man kan komma fram till nånting.”

Nackdelen med förannonsering, vid såväl generell som speciell styrning, är att den kräver att åtminstone skolchefen är medveten om att vissa frågor skall dyka upp. Dessutom krävs, som citatet påpekar, ordentligt med tid. Saknas tillräckligt med tid för att frågan eller ärendet skall hinna förannonseras och mogna, finns det risk för att styrningen uteblir. Tidsaspekten visar sig vara viktig även i det fjärde tillvägagångssättet som diskuteras i delavsnittet nedan.

Processualisering

Vid tillfällen då arbetet med ärenden och frågor behöver behandlas särskilt omsorgsfullt kan 'processualisering' användas. Det innebär att skolchefen tillsammans med underordnade bearbetar en fråga under en längre tid, men med avbrott för annat arbete under tiden. Denna bearbetning möjliggör styrning under ett flertal tillfällen. Det kan exempelvis ske genom att en fråga diskuteras under ett antal möten i ledningsgruppen innan beslut fattas. På så sätt tillåts detta mogna fram, vilket har den fördelen att gruppen lättare kan komma överens. Därför kan processualisering lämpligen användas då en fråga är kontroversiell eller komplex, såväl vid generell som speciell styrning.

Processualiseringen har även den fördelen att om skolchefen vill förankra idéer och önskar erhålla ett omfattande engagemang i en fråga kan han eller hon se till att den debatteras vid ett flertal tillfällen. Livliga diskussioner om olika ärenden påpekar flera att de uppskattar och att det är viktigt att sådana får förekomma. Förvaltningen som helhet kan tjäna på att många uppfattningar och förslag vävs in i ursprungsidéerna. Men då får skolchefen vara beredd på att kompromissa i sina frågor. Nedan redogör en skolchef om fördelarna med att skapa en process vid arbetet med en fråga.

"Det effektivaste och bästa arbetet görs enligt mitt funderande då man låter processen verka. Här kör vi på, sen ligger det och mognar, tills vi tar det nästa dag och kör ... Och sen kanske man under en vecka har kört arbetet och det har varit en process. Det blir både gediget och välgenomtänkt."

Trots att de två senare tillvägagångssätten, det vill säga förannonsering och processualisering, har vissa likheter, såsom tidsaspekten och förankringsmöjligheten, är de ändå olikartade. Styrningen vid förannonsering sker nämligen innan arbetet med en fråga egentligen påbörjas, medan processualisering försöker utvidga själva bearbetningen av den. De två sätten kan kombineras genom att ett ärende erhåller stort utrymme såväl före arbetsprocessen börjar som under.

Spridning

Skolchefens position och omfattande kontaktnät möjliggör ett tillvägagångssätt kallat spridning. Det innebär att skolchefen använder sina kontakter för att så många som möjligt skall informeras om olika företeelser, händelser och ärenden. Såväl politiker som tjänstemän kan användas som hjälp att få viktiga beslut fattade. Citatet nedan illustrerar hur en skolchef betraktar spridning.

"Om jag tycker en fråga är viktig så finns det oerhörda möjligheter att gå in och få ett tryck bakom frågan. Så är det i de stora organisationerna ... Och har jag något som är väldigt viktigt så kör jag det genom alla instanser som finns och då börjar jag här på kontoret och sen kör jag upp den direkt till politikerna ..."

Spridningens syfte är att skaffa stöd för skolchefens idéer och intentioner, varför det kan vara av betydelse att 'rätt' personer kontaktas. Sådana nyckelpersoner finns på olika nivåer inom organisationen och de har ofta själva omfattande kontaktnät, varför deras åsikter väger tungt. Att få rätt personer att sprida information och uppfattningar kan således ha avsevärda effekter. Det innebär exempelvis att rektorerna ofta används i detta syfte.

En positiv bieffekt av spridningen är, enligt en skolchef, att organisationen kan komma att genomsyras av en uppsättning tankar och uppfattningar. Det gäller speciellt då tillvägagångssättet är särskilt lyckat. Spridning kan sålunda vara ett sätt att erhålla rituell styrning (jämför Ouchi, 1977), där syftet är att ernå gemensamma värderingar. En risk är dock att spridningen kan komma att präglas av rykten, vilket kan starta felaktiga förväntningar, såväl för höga som för låga.

Tillvägagångssättet kan användas på olika sätt i syfte att erhålla generell styrning. Visserligen kan enskilda individer konfronteras, men avsikten är ändå att skapa ett tänkande som gäller flera inom förvaltningen.

Exemplifiering

En skolchef menar att det bästa sättet att få underordnade att följa styrning, särskilt när man vill styra beteenden, är genom att visa exempel. Dessa kan vara av två slag, dels 'det goda exemplet', dels 'skräckexemplet'. Det förstnämnda, det vill säga det goda exemplet, innebär att de underordnade förevisas hur en fråga kan lösas. Bäst fungerar tillvägagångssättet om exemplet är verkligt. Exempelvis har barnomsorgen fungerat som vägvisare vid några tillfällen i en kommun, eftersom den har lyckats väl i ett flertal samarbetsprojekt. Barnomsorgens personal och dess resultat uppvisas för och diskuteras med de underordnade, särskilt när dylika samarbetsprojekt skall startas. Därmed kan det goda exemplet utgöras av en grupp människor *utanför den egna enheten*.

Det goda exemplet kan också användas av skolchefen då någon del av personalen är skeptisk till ett förslag som skolchefen förespråkar. Då inriktas styrning på den del av personalen som kan räknas till de redan övertygade, vilket citatet nedan illustrerar.

"Vad vi har gjort traditionellt är att vi satsat all kraft på att övertyga den här delen (de skeptiska, min anmärkning) om det riktiga vi gjort och det tror jag är alldeles fel. Utan det bygger på det goda exemplet."

Anledningen till att styrningen inriktas på denna del av personalen är att skolcheferna förväntar sig att intensiv entusiasm och starkt engagemang skall smitta av sig på de som är skeptiska. Uppmärksamhet, i form av stöd och uppmuntran, riktas således mot ett antal individer *inom den egna enheten* som fungerar som det goda exemplet för att några andra skall ändra uppfattning och beteende.

Det goda exemplet kan även bestå i *skolchefen själv*. En sådan exemplifiering kan jämföras med en av de strategier för styrning som Solli och Källström (1995) beskriver i sin studie, se citat nedan.

"Blir det fel någon gång, t.ex. 'konstiga' skrivningar eller uttalanden i ett ärende, visar kommundirektören medarbetarna till rätta genom att skriva om själv eller på annat sätt visa exempel på hur det hela skall hanteras. Medarbetarna förväntas lära av sådana exempel till nästa gång."

(Solli och Källström, ib, sidan 25)

Såväl det goda exemplet som dess motsats, skräckexemplet, kan användas vid tillrättavisningar. Skolcheferna menar emellertid att de sällan använder sig utav sådana, eftersom det kan skapa tråkigt arbetsklimat.

Skräckexemplet, även kallat 'worst case scenario' av en skolchef, fungerar på motsvarande sätt. Skolchefen berättar då om företrädesvis en aktuell händelse som kan jämföras med den som underordnade för ögonblicket står inför och låter dem sedan själva reagera och dra slutsatser. Dylika varningar kan dock inte användas för ofta och

i för stor omfattning, eftersom det kan leda till att de underordnade tar mindre notis om skräckexemplena och ignorerar styrningen.

Oftast används exemplifiering vid generell styrning eftersom det ger möjlighet att uppvisa belysande fall utan att en specifik individ konfronteras. Vid tillrättavisningar är dock syftet främst att påverka en enskild händelse och en specifik individ, varför den speciella styrningen är mest framträdande vid sådana tillfällen.

Ignorering

En del ärenden kan vara svåra att komma överens om, både vad gäller önskat resultat och hur detta skall uppnås. Vid tillfällen då skolchefen anser att han eller hon inte kan påverka underordnade i önskad omfattning, kan skolchefen välja att ignorera ärendet. De underordnade erhåller befogenhet att genomföra ärendet i enlighet med egna önskemål och intentioner, medan skolchefens lösning med avsikt förbises. Det är dock viktigt att de underordnade informeras och är medvetna om denna. Två goda utfall kan uppkomma genom ignoreringen: dels kan resultatet bli bättre än vad skolchefen förväntat, dels kan de underordnade få upp ögonen för att deras egna förslag är sämre än skolchefens och därigenom ändra sig. Citatet nedan åskådliggör en skolchefs tankar om ignorering.

”Det finns exempel kring förändringsarbete då man har satt sig väldigt på tvären och man har sagt ‘Det där kan vi inte göra någonting åt’ och då har vi sagt ‘Okej, då lämnar vi skutan så får ni till februari att komma tillbaka med en lösning’. Och då händer det att de kommer tillbaka efter en vecka och säger ‘Kan vi inte försöka i alla fall’.”

En nackdel med denna form av ignorering är att det finns risk för att ett enligt skolchefen dåligt förslag genomförs. Eftersom de underordnade erhåller befogenhet att ansvara för att frågan löses och förslaget förverkligas finns det viss risk för att ett ur skolchefens perspektiv dåligt alternativ fullföljs.

Ignorering kan också användas på ett annat sätt, nämligen när konflikt uppstår i ett ärende och någon av de underordnade blir upprörd och förargad. En skolchef anser att bordläggning av frågan och avbrutna styrförsök vid sådana tillfällen kan vara det mest kloka, se citatet nedan.

”Ibland är det ju så att det är någon som har blivit lite för upphetsad som behöver en stund för sig själv utan att vi gör någonting, utan att vi så att säga tar över ärendet ...”

Ärendet återupptas vid en senare tidpunkt och då kan problemet ha lösts av sig själv, genom att den underordnade fått tid på sig att tänka igenom vad som diskuterats.

Ignorering används när syftet är att erhålla speciell styrning. En nackdel är dock att ignorering inte kan användas för ofta. Det finns nämligen risk för att skolchefen i så fall uppfattas som oföretagsam och svag. Men används tillvägagångssättet sparsamt, menar en skolchef att det kan vara mycket effektivt.

Hot

Det sista tillvägagångssättet som kan utläsas av intervjusvaren är olika hot som skolchefen använder sig av. Sådana används dock mycket sparsamt, eftersom de inte upp-

fattas vara helt legitima. Hot kan också skapa dåligt samarbetsklimat. Nedan följer två citat som illustrerar tillvägagångssättet.

”Om jag tycker att det (ett förslag, min anmärkning) är så viktigt så trots att dom tycker att det är fullständigt galet så skulle jag nog kräva att de gjorde det. Och gjorde de inte det så ... får de flytta härifrån.”

”Det händer ju att vi har diskussioner om olika saker, men inte att vi inte kunnat komma överens. Jag kanske är en auktoritär typ ... Man får ju inte säga det, men då får de se sig om efter ett annat jobb.”

Styrning genom hot tillhör varken det speciella eller det generella styrsättet. Visserligen inriktas sådan styrning oftast på en specifik individ och en särskild händelse samtidigt som styrningen sker i avskildhet, vilket implicerar speciell styrning, men både regler och instruktioner kan vara omfattande. Dessutom fungerar skolchefen mycket påtagligt som chef och överordnad, vilket inte är fallet inom speciell styrning. Det innebär att styrningen är mycket stark och intensiv, eftersom den underordnade inte har några reella valmöjligheter samtidigt som avståndet mellan skolchef och underordnad karakteriseras av närhet. Med Czarniawskas (1985) begreppsapparat är intensiteten hög i såväl integration som i central kontroll.

Resumé och kommentar

De åtta tillvägagångssätten för styrning som återges ovan kan alla på något vis relateras till speciell och/eller generell styrning. Det sammanfattas i tabell 5.

Tabell 5 Tillvägagångssätten vid speciell och generell styrning

Tillvägagångssätt	Speciell styrning	Generell styrning
Övertalning	X	X
Delgivning	X	
Förannonsering	X	X
'Processualisering'	X	X
Spridning		X
Exemplifiering	X	X
Ignorering	X	
Hot	-	-

Tillvägagångssätten visar att skolcheferna kan styra på ett flertal vis. Scherp (1994) menar att skolledare kan använda två huvudsakliga strategier för styrning, nämligen delaktighet samt makt och tvång. Den förstnämnda innebär att den som förutsätts styra, i författarens fall rektor, genom exempelvis övertalning och information får med sig de underordnade innan förslaget genomförs, medan makt-tvångsstrategin förutsätter att chefen fattar beslut och genomför förslag utan att de underordnade instämmer till det. Författaren framhåller att även om delaktighetsstrategin måste vara mycket vanligare än makt-tvångsstrategin, används båda två. Sätts Scherps strategier i relation till tillvägagångssätten ovan, är de sju översta i tabell 5 huvudsakligen exempel på delaktighetsstrategier, medan endast hot tillhör makt-tvångsstrategin. Kanhända finns det fler exempel på tillvägagångssätt vilka kan relateras till Scherps diskussion, även när det gäller makt- och tvångsstrategier.

För att styrningen skall vara effektiv krävs inte bara lämpligt nyttjande av olika tillvägagångssätt och strategier, utan det är flera olika faktorer som påverkar styrningens inverkan, nämligen skolchefens egna egenskaper, individerna som skall styras samt var och hur påverkan sker. Det behandlas i avsnittet nedan.

Faktorer som förenklar och försvårar styrning

Under intervjuerna poängterar flera skolchefer att det finns vissa förutsättningar som behöver vara uppfyllda för att styrningsförsöken skall ha önskad effekt. Här diskuteras därför ett antal faktorer som förenklar och försvårar styrning, nämligen egenskaper hos underordnade och skolchef, forum samt hur styrningen utförs.

En första förutsättning är förhållandet till och *egenskaper hos underordnade*. Det är inte bara viktigt att dessa är kunniga och vet hur de skall utföra sina uppgifter, utan det är även betydelsefullt att personkemin stämmer och att arbetsklimatet är gott.

Förhållandet till underordnade kräver att skolchefen accepteras som ledare, det vill säga anses ha rätt att styra de andra i förvaltningen. Om hans eller hennes styrning inte erkänns som rättmätig är utsikterna små att styrningsförsöken skall ha någon effekt. Acceptansen för ledningen är således en grundläggande förutsättning, särskilt med tanke på hur viktigt det är för många skolchefer att få ledningsgruppen att fungera som ett lag. Det förenklas genom att skolchefen visar intresse för de underordnades uppgifter och problem, men också genom att hon eller han försöker känna av och förstå stämningar som uppstår inom gruppen. Skolchefen behöver med andra ord ta del i och förstå underordnades situation:

”Att jag kan läsa och ta in reaktioner, för det är inte alltid som de vill säga vad som kanske gäller. Att kunna läsa sig till sådana signaler, att helt enkelt ha feeling. Människointresse och feeling, att kunna på ett konstruktivt sätt leda alla de här mötena.”

För att de praktiska tillvägagångssätten för styrning skall få genomslagskraft behöver därför *skolchefen vissa egenskaper*, av vilka människointresse och 'feeling' är två. Ytterligare egenskaper som skolcheferna poängterar är att kunna förmedla visioner, och som citatet nedan visar, vara konsekvent och lyhörd.

”Att komma till tals, att vara lyhörd, att vara konsekvent, det tror jag underlättar för att över huvud taget få igenom det man vill. Motsatsen gäller ju då för vindflöjel, inkonsekvens, beslutet är fattat, stopp - jag vill inte höra mer. Det är tråkigt ... Dubbla budskap, till exempel, det försvårar ju oerhört.”

Andra kvaliteter som skolchefer behöver är god kommunikationsförmåga och kunskap om verksamheten. Det möjliggör nämligen styrning av vardagliga händelser och ger därmed fundamentala förutsättningar för att främst den speciella styrningen skall fungera. Saknas dessa egenskaper menar några av skolcheferna att de skulle ha små utsikter att få de underordnade att lyssna.

Men goda egenskaper hos skolchef och underordnade samt gott arbetsklimat räcker inte för att styrningen skall ge önskade effekter. Även det *forum* där påverkan äger rum är av intresse. Således anses återkommande och regelbundna möten vara viktiga, eftersom de dels innebär viss trygghet för mötesdeltagarna, dels kan leda till att en rutin byggs in i strukturen som implicerar öppenhet, mottaglighet och tolerans.

Ytterligare faktorer som är betydelsefulla för att styrningen skall få förväntade effekter är *hur* denna utförs. Flera påpekar att tydlighet, både vad gäller intentionerna

med styrningen och vilka villkor som gäller för den, är väsentligt. Villkoren, såsom vilka befogenheter som ges och vilka krav som ställs, behöver klargöras utförligt. Det gäller såväl mellan den politiska nämnden och skolchefen som mellan skolchef och underordnade. Dubbla budskap och tolkningssvårigheter är något som absolut bör undvikas. En skolchef menar att all personal inom förvaltningen är betjänt av att veta vilka regler som gäller för det egna arbetet.

”Spikar man i staketet så kan man hålla sig innanför. När man inte vet var staketet står ... då är det ju svårare.”

Även om tydlighet uppfattas som mycket betydelsefullt påpekar skolcheferna att det inte fick leda till att detalj- och regelstyrning används, varken från politiker eller skolcheferna själva. Klara roll- och uppgiftsfördelningar mellan olika individer gör det lättare att vara tydlig.

Skolcheferna kan således ange ett antal faktorer som inverkar på möjligheterna att styra. Styrningen har dock även påverkats av skolsektorns förändrade förutsättningar. Det diskuteras i nästa avsnitt.

Effekter av nya förutsättningar för styrning

Förändrad statlig styrning i samband med det ekonomiska läget menar skolcheferna har påverkat den lokala styrningen mellan skolchef och underordnade på ett flertal sätt. Bara på några år uppfattar man att förutsättningarna förändrats radikalt, både med positiva och negativa effekter.

Neddragningarna inom skolsektorn såväl som på andra offentliga områden, påpekar några skolchefer, har lett till att stora delar av personalen drabbats av krismedvetande. Det behöver i sig inte vara negativt. Det beror på vilket sätt det påverkar individerna. Även om några har blivit apatiska och missmodiga, har de flesta ändå ökat sina ansträngningar för att klara av situationen. Exempelvis är personalen mer benägen att diskutera förändringar som tidigare varit otänkbara och de vill vara delaktiga i besparingsarbetet. Fördelarna kan enligt en skolchef sammanfattas enligt citatet.

”Jag vill säga att det är en hälsosam spegling av vardagen. Det tar fram motivationen. Det är en annan diskussion nu. Förr fanns det heliga kor, antal och ‘så har vi alltid gjort’. Nu ser man över rubb och stubb. Tidigare var det det och det och pengar till det. Nu är det diskussion, ‘vad är det vi vill satsa på’. Så det är väldigt annorlunda i sättet att se och sättet att diskutera.”

De positiva förändringarna upplever skolcheferna förenklar styrningen. De anser att förvaltningen blivit mer lätthanterlig och öppen för alternativa lösningar. Medan regelstyrningen fortfarande tillämpades hade nya lösningar och idéer haft svårt att erhålla utrymme inom skolsektorn. Någon skolchef menar att målstyrningens införande med tiden skall leda till ökad benägenhet att utveckla verksamheten, och att man redan kan se tecken på att så är fallet. Dessutom påpekar flera skolchefer att det är troligt att de kommunala politikerna skall intressera sig mer för skolans område när de har större möjlighet att påverka dess innehåll och genomförande. Men då krävs att de blir mer medvetna om att dessa möjligheter också existerar:

”Jag upplever nog att kommunerna inte riktigt har fattat galoppen, att man så att säga har mer att säga till om.”

Nackdelarna med de förändrade förutsättningarna är inte bara att skolan har mindre resurser och tvingas göra neddragningar. Även krav på ett tydligt och starkt ledarskap har skapats, vilket några menar saknas för stunden. Ledarskapsfunktionen skall inte bara fullgöras av skolcheferna själva, utan av områdeschefer och rektorer. Att vara chef på någon nivå inom skolans område påpekas är särskilt svårt och det kan vara problematiskt att hantera de mångfacetterade yrkesrollerna och höga förväntningarna.

”Skolan fick ju det här chefstänkandet ganska så sent med självständigt chefskap. Och det har inte hunnit skolas in och tagit kål på vad som är de rätta förväntningarna, vad som är rimligt att förvänta sig.”

Avsaknaden av tydligt ledarskap har i några förvaltningar skapat villrådighet hos delar av personalen, vilket kan leda till att individerna känner sig osäkra. Det kan också skapa osämja mellan olika grupperingar.

Resumé och kommentar

Skolchefernas möjlighet att styra förvaltningen påverkas av en mängd faktorer. I de två senare avsnitten diskuteras bland annat förhållanden inom organisationen, såsom egenskaper och uppfattningar hos skolchef och underordnade. För att styrningen skall få genomslag framkommer ovan att de underordnade måste vilja godkänna skolchefens ledarskap, vilket enligt flera författare kan vara något problematiskt inom skolsektorn (se exempelvis Öquist, 1991 samt Jacobsson och Sahlin-Andersson, 1995). Vidare påpekas vikten av tydlighet i styrningen, såväl i intentioner som i villkor, vilket är paradoxalt med tanke på skolchefernas preferenser för speciell styrning. Denna styrning är inte lika tydlig som den generella, varken vad gäller intentioner eller villkor. Ändå uppfattas tydlighet som en viktig beståndsdel i styrningen, men huruvida det endast gäller då generell styrning används är svårt att avgöra.

Möjligheterna att styra förvaltningen påverkas även av förändringarna i omgivningen, såväl avskaffandet av regelstyrning och införandet av målstyrning som förändrat ekonomiskt läge. Både negativa och positiva effekter kan återfinnas, såsom ökad förändringsvilja och villrådighet hos delar av personalen. Skolchefernas diskussioner implicerar vikten av att även ta hänsyn till kontextuella faktorer då chefskap och styrning behandlas.

Sammanfattning

Kapitlet besvarar delfråga två i studiens syfte, vilket innebär att skolchefernas styrning behandlas. Inledningsvis diskuteras skolchefernas utrymme att styra förvaltningen och där konstateras att det finns många hinder, såväl formella (såsom rektorers lagstadgade ansvarsområde) som informella (exempelvis uppfattningar om vem som skall styra vad). I en mening kan utrymmet för dem uppfattas vara tämligen litet, men ändå pratar skolcheferna om hur de lyckas genomföra sina idéer. Det gör de främst genom att använda sig av speciell styrning, vilken innebär att specifika händelser och individer är utsatta för påverkan. Skolchefen agerar då inte i egenskap av chef, utan som ledare eller bollplank för personalen. Även generell styrning används emellertid ibland, vilken är den speciella styrningens motsats.

Skolcheferna tar ett antal tillvägagångssätt i anspråk för att ernå generell och speciell styrning. De flesta, övertalning, förannonsering, 'processualisering' och exemplifiering, kan användas både för speciell och generell styrning, medan delgivning och

ignorering endast appliceras vid speciell sådan. Spridning är ett tillvägagångssätt som utnyttjas vid den generella styrningen, medan hot varken kan räknas till speciell eller generell styrning. Tillvägagångssätten kan även jämföras med delaktighets- och makt-tvångsstrategierna.

Även om de praktiska tillvägagångssätten utgör viktiga förutsättningar för att styrning skall åstadkommas, är det även viktigt hur och var denna fullgörs. Andra faktorer av vikt är skolchefens och de underordnades egenskaper samt förhållandet dem emellan.

Också de senaste årens förändrade förutsättningar, både vad gäller statens styrning och ekonomiska villkor, påverkar skolchefernas styrmöjligheter. Exempel på effekter av förändringarna är krismedvetande, förhöjd förändringsbenägenhet, ökade krav på ledningsfunktionen samt svårighet att få resurserna att räcka till. Att vara chef och ledare inom skolsektorn uppfattas därför som svårt och annorlunda jämfört med tidigare.

Eftertankar och slutsatser

I föreliggande kapitel behandlas hur studien kan vidareutvecklas med utgångspunkt från dess slutsatser. Frågan som kapitlet besvarar är således hur en fördjupad förståelse för skolchefers arbete kan erhållas.

Slutsatserna i korthet

Då kapitlets syfte är att behandla forskningsprocessens fortsättning utifrån studiens slutsatser tas dessa upp i punktform i föreliggande avsnitt. Slutsatserna utgör bidrag till kunskapen om chefskap, skolsektorn och styrning. För en mer utförlig diskussion hänvisas läsaren till de två empiriska kapitlen *Berättelser om vad skolchefer gör* samt *Skolchefers styrning*, främst de avsnitt vilka betecknas *Resumé och kommentar* samt *Sammanfattning*.

1) Skolchefernas arbete kan översiktligt indelas i funktionerna leda och ta ansvar, där den förstnämnda innebär att såväl informella som formella möten och utvecklings-samtal handhas. Ledningsfunktionen fullgörs exempelvis då lednings- och projekt-grupper samlas samt på kortare och tillfälliga möten, bland annat på underordnades arbetsplatser. Informella möten är betydelsefulla och tar utrymme i skolchefernas vardag. Ansvarsfunktionen innebär bland annat att kontakter samt samordnings- och organiseringsuppgifter skall hanteras, vilka till exempel fullgörs vid arbetet med årsbudgeten och olika projekt.

2) Skolchefernas arbete beskrivs med hjälp av två olika veckor, vilka benämns 'lugn och ro' samt 'stressad och pressad'. Skillnaderna mellan dem består främst i graden av fragmentisering, antalet kontakter samt upplevd stress och arbetsbelastning. Skillnaderna kan bero på ett flertal faktorer, såsom specifika händelser, omgivningens krav samt en allmänt varierande arbetsmängd, mellan såväl olika skolchefer som mellan olika veckor.

3) Att använda och vårda ett omfattande kontaktnät är betydelsefullt för skolcheferna. Inte någon av dem har kontaktnät som kan betraktas som litet, ej heller som i huvudsak bestående av externa kontakter. Istället är de omfattande, oftast interna och utgörs främst av underordnade. Handhavande av kontakter medför att skolchefen kan fullgöra viktiga uppgifter, såsom informationshantering, men även att underordnade kan utföra sina åligganden.

4) Chefskapets uppgifter som framkommer i litteraturgenomgången är relevanta för skolcheferna i den betydelsen att de alla berörs. Främst poängterar skolcheferna utveckling och förändring, eftersom omgivning och organisation kräver omfattande förändringar. Framför allt är ökat ekonomiskt medvetande viktigt att åstadkomma. Andra uppgifter som tas upp är till exempel informationsbearbetning, organisering och samordning, inom vilka personalfrågor är betydelsefulla, samt att representera såväl verksamhet som ledningsfunktion. Uppgiften att verkställa behöver dock kompletteras med övriga tjänstemannuppgifter för att passa skolchefernas arbete.

5) Uppgifterna styra och kontrollera samt fatta beslut, talar skolcheferna endast i ringa utsträckning om. En del påpekar att styrning inte ankommer på dem själva, utan i huvudsak på de underordnade. Istället skall de fungera som stöd till dessa. Studien diskuterar skolchefernas utrymme att påverka förvaltningen genom att både ta upp idealbilden av styrning samt den som förekommer i praktiken. Diskussionen utgår bland annat ifrån begreppen speciell styrning och generell sådan. Att styra för-

valtningen är svårt, bland annat på grund av de underordnades starka traditioner av självbestämmande samt genomförd decentralisering och målstyrning.

6) Konstruktionen av begreppen speciell och generell styrning innebär att en distinktion mellan två styrsätt erhålls. Det förstnämnda karakteriseras av att gälla vid specifika tillfällen, för en särskild individ, med svag reglering samt i avskildhet. Skolchefen agerar som ledare eller bollplank, vilket inte gäller för generell styrning, där hon eller han istället fungerar som chef och överordnad. Generell styrning syftar till att skapa allmänt gällande normer med hjälp av stark reglering och distans till underordnade. Speciell styrning, vilken uppfattas som mer legitim, används i större omfattning än den generella.

7) De två styrsätten används med ett flertal tillvägagångssätt. I studien definieras åtta stycken, nämligen övertalning, delgivning, förannonsering, processualisering, spridning, exemplifiering, ignorering samt hot. Tillvägagångssätten kan jämföras med delaktighets- samt makt- och tvångsstrategier.

8) Skolchefernas möjlighet att styra förvaltningen påverkas av en mängd faktorer. I studien tas bland annat upp egenskaper hos dels underordnade, dels skolchef, förhållandet dem emellan samt forum. Även hur styrningen utövas är av betydelse, liksom omgivningens förändringar. Såväl reformerad statlig styrning, med målstyrning och decentralisering, som den ekonomiska situationen är betydelsefull, exempelvis är flera av de underordnade mer öppna för förändringar, medan några har blivit missmodiga och apatiska. Vidare uppfattas nya krav och förväntningar ha uppstått i förändringarnas spår och det gäller såväl på ledarskapet som på yrkesrollerna.

Fördjupning av förståelsen för skolchefers arbete

Studiens syfte är att beskriva och utveckla en förståelse för vad skolchefer gör, i synnerhet hur de styr den egna förvaltningen. För att göra det används dels en teoretisk referensram, där litteraturen på området besvarar frågan så långt möjligt, dels en empirisk undersökning. Båda delarna behandlar chefskapets innehåll, det vill säga första delfrågan i syftet, utifrån ansvars- och ledarfunktioner, tidsanvändning i vardagssituationen, kontaktnät samt roller och uppgifter. Genom att använda flera sätt för beskrivning av vad skolchefer gör erhålls en mer nyanserad bild än om endast en utgångspunkt används. Delfråga två i syftet - hur skolchefer styr - besvaras genom att främst styrformer, inriktning och intensitet diskuteras utifrån såväl litteratur som empiri. Vidare behandlas bland annat även skolchefernas utrymme, generell och speciell styrning samt olika tillvägagångssätt i den empiriska delen. Hur kan syftets frågeställningar närmare besvaras och resultaten vidareutvecklas?

Chefskapets innehåll beskrivs översiktligt med hjälp av begreppen leda och ta ansvar. Det medför visserligen att en överblick över arbetets innehåll erhålls, men nackdelen är att information om olika uppgifters och funktioners utrymme i vardagen ej erhålls. Med anledning därav presenteras skolchefers arbete även på alternativa sätt.

Ett sådant alternativ är redogörelsen för två olika veckor. Olikheten består bland annat i arbetsbelastning, fragmentisering och kontaktnät. Där framkommer att arbetet som skolchef är ett yrke med olika karaktär för skilda individer. En del skolchefer har långa arbetsdagar, känner sig stressade och anser att de verkar i en svår situation, medan andra tycker att deras vardag är mer hanterbar. Det kan ha ett flertal orsaker, exempelvis innebär skillnader i kontext och krav från såväl över- som underordnade att skolchefernas arbete och situation divergerar. Men skolchefernas berättelser visar även att de kan påverka sin situation själva, bland annat genom grad av delegering och tillgänglighet. I en fortsatt och utvecklad studie av skolchefers arbete kan ytterligare skillnader, såväl individuella som kontextuella, kartläggas i syfte att erhålla

en mer nyanserad föreställning om innehållet i deras chefskap. Veckorna 'lugn och ro' samt 'stressad och pressad' kan även i fortsättningen tjäna som analysinstrument, men i förlängningen kan de utvecklas dels numerärt, dels innehålla fler faktorer.

Trots att skolchefernas kontakter i viss mån skiljer sig åt, är de omfattande för samtliga studerade chefer. Att vårda och använda ett kontaktnät är en angelägen uppgift, vilken också möjliggör fullgörande av andra åligganden, exempelvis hantering av information. En stor del av skolchefernas tid ägnas åt kommunikation med andra människor, främst med de inom den egna förvaltningen. Ofta är skolcheferna i kontakt med underordnade, vilka skall ges förutsättningar att utföra ett gott arbete. Att ge förutsättningar och stöd är betydelsefullt och några skolchefer menar att de själva inte skall stå för styrningen av verksamheten, utan att rektorer och andra underordnade bör sköta den. Dessa skolchefer menar att de istället skall fungera som serviceorgan och stöd för underordnade. Författare har tidigare fastslagit att dylika funktioner, liksom sådana där information mellan högre och lägre nivå förmedlas, är en följd av stark decentralisering och målstyrning. Mer omfattande studier kring målstyrning och decentralisering skulle eventuellt kunna ge ökad förståelse för chefskapet. Frågor som skulle kunna behandlas är många, exempelvis skulle såväl statens intentioner som förvaltningars genomförande kunna undersökas. Mest intressant för en fortsättning på studien är dock målstyrningens effekter på individens beteenden, exempelvis i form av förändring i roller och uppgifter. Det kan även sättas i relation till huvudmannens förväntningar på målstyrningens effekter, förslagsvis genom att förändringar i befogenhets- och ansvarsstruktur undersöks, både med avseende på vad som uppkommer och vad som är tänkt att uppkomma.

Frågor kring målstyrning kan utvecklas och besvaras på ett flertal sätt. Ett är att såväl målstyrningens som decentraliseringens syften, effekter och problem utforskas, både i litteraturen och empiriskt. Ett annat sätt är att koppla exempelvis organisations-teorier till frågorna om målstyrning och decentralisering. Exempelvis skulle teorier om organiska och mekaniska organisationer kunna appliceras på skolcheferns uppfattningar om chefskapet i samband med målstyrning och decentralisering. Lidström och Hudson (1995) skriver att skelsektorn håller på att förvandlas från mekanisk till organisk organisationsmodell:

"Fortfarande kvarstår mycket av det hierarkiska tänkande, som präglar den mekaniska organisationsmodellen: tydlig arbetsfördelning mellan olika nivåer, en betoning av ledarskapets betydelse och de lägre nivåernas underordning av en högre. Men det som dominerar är ändå det som förknippas med den organiska modellen: Decentraliserat ansvar, en påtaglig omvärldsorientering, strävan efter flexibilitet och anpassning, mindre formalisering."

(Lidström och Hudson, 1995, sidan 89)

Sannolikt kan skolchefernas arbete samt deras berättelser om funktion i organisationen bättre förstås och beskrivas om dylika teorier appliceras på studiens resultat.

Teorierna om organisk och mekanisk organisationsmodell skulle även kunna appliceras på skolchefernas berättelser om utrymme och styrning. I studien framkommer två olika slags styrning, vilka har skilda syften och uttryck. Uppdelningen i speciell och generell styrning, vilken möjliggör en diskussion om skolchefernas utrymme att påverka och styra förvaltningen, kan således kombineras och utvecklas med hjälp av teorier om organiska och mekaniska organisationer. Speciell styrning, som används i större utsträckning än generell sådan, implicerar påverkan inom organisationen snarare än hierarkiskt baserad styrning. Kopplas Lidström och Hudsons hypoteser om skelsektorns förändring från mekanisk till organisk organisationsmodell till styrsätten, kan speciell styrning förväntas erhålla ytterligare utrymme, eftersom

den möjliggör ett mer icke-hierarkiskt förhållande mellan skolchef och underordnad. Generell styrning däremot, torde emellertid vara mindre legitim inom den organiska modellen. En utveckling av studien skulle, enligt resonemanget, därför kunna innehålla och utgå ifrån teorier om organisk kontra mekanisk organisationsmodell samt chefers styrning och utrymme inom de båda. Författarnas resonemang står även i samklang med skolchefernas uppfattningar om omfattande förändringar i omgivningen och i den egna förvaltningens förutsättningar.

Det är dock inte endast teorier om mekanisk och organisk organisationsmodell som skulle kunna tjäna som bas för beskrivning och analys av skolchefernas arbete. Ett annat exempel på en teori som kan ha goda möjligheter att utveckla studien är institutionell sådan, så som den tolkas av Sjöstrand (1993). Han menar att interaktion mellan människor, på grund av olika behov, är nödvändig. Formen för interaktion kan antingen vara hierarki- eller nätverksbaserad, eller möjligen en blandning av de båda. Inom hierarkiformen är påverkan mellan individerna asymmetrisk så till vida att någon eller några i större utsträckning utövar påverkan på någon annan, medan förhållandet är symmetriskt inom nätverket. Kombinerar formerna för interaktion med speciell och generell styrning kan den senare kopplas till hierarkisk, asymmetrisk påverkan, medan speciell styrning mer poängterar nätverk och lika påverkan mellan de ingående individerna i interaktionen. Utvecklas studien med institutionella teorier kan de möjliggöra ökad förståelse för skolchefernas styrning, samt kanske även övrigt innehåll i chefskapet.

Diskussionerna om skolchefernas olika slags styrning och hur dessa bör förstås reser en fråga, nämligen skillnaden mellan styrning, ledning och påverkan, samt även kontroll, vilken behandlas tidigare i studien. Styrning och kontroll kan uppfattas i högre grad vara kopplade till hierarki och mekanisk organisationsmodell, medan de två andra begreppen mer kan hänföras till organisk samt nätverk. I studien definieras och jämförs inte styrning, kontroll och ledning på ett djupare plan, och påverkan ingår ej heller. I Milsta (1994) påpekas att ett av begreppen, styrning, kan definieras på en mängd olika sätt, varför ordets innebörd kan variera kraftigt:

”Styrning kan således definieras mycket snävt exempelvis som en fråga om makt, eller med andra ord som beslutsfattarens styrning av tillämparen. Men styrning kan också definieras mycket brett och i princip innefatta allt, både avsiktlig och oavsiktlig påverkan mellan människor i en organisation.”

(Milsta, 1994, sidan 30)

Dessutom kan styrning bestå i ett antal dimensioner, exempelvis kan forskaren avgöra huruvida påverkan måste vara medveten för att klassificeras som styrning, eller om den måste vara aktiv. Inom forskning av skolsektorn som utförs i ämnet pedagogik söker man också utröna hur styrningsbegreppet bör definieras. Exempelvis menar Berg (1994) att en åtskillnad mellan styrning av och inom skolan bör göras. Han kopplar distinktionen till två andra termer, nämligen legalitet och legitimitet. Ett annat inlägg i debatten om hur styrning och ledning bör definieras utgörs av citatet nedan.

”Styrning är den aktivitet som utövas av organisationens politiska nivå och ledning är den aktivitet som utövas av organisationens professionella nivå”.

(Stålhammar, 1991, sidan 23)

Styrning och ledning, samt även därtill kopplade begrepp såsom kontroll och påverkan, kan troligtvis definieras på en mängd olika sätt. En fortsättning på studien skulle därmed kunna gagnas av att begreppen definieras och specificeras, samt

utvecklas genom att definitionerna blir så relevanta som möjligt för skolchefernas styrning.

För att styra förvaltningen använder skolcheferna ett antal tillvägagångssätt. Åtta sådana diskuteras i studien, varav sju av dem kan relateras till delaktighetsstrategier för styrning, exempelvis övertalning, delgivning och exemplifiering. Endast ett tillvägagångssätt - hot - innebär att makt-tvångsstrategin används. Troligtvis finns fler tillvägagångssätt som skolchefer använder än de som framkommer i studien, varför en mer omfattande undersökning kan vara motiverad i syfte att finna fler. Dessutom kan tillvägagångssätten utvecklas med avseende på innehåll, genom att de relateras till mer omfattande litteratur och empiri, vilket kan ge fördjupad innebörd och utökad förståelse för hur skolchefer styr. Ytterligare en möjlighet är att skolchefers tillvägagångssätt jämförs med andra yrkesgruppers, exempelvis chefer inom andra kommunala förvaltningar.

Både förändringar i omgivningen och förhållanden inom organisationen påverkar skolchefernas möjligheter att styra. Exempelvis påpekas att reformerna vad gäller statens styrning av skolsektorn samt den ekonomiska situationen lett till att premisserna för styrning blivit annorlunda mot tidigare. Följderna är både positiva och negativa. En faktor som upplevs som central för villkoren för styrning är tydlighet gentemot de underordnade, trots att speciell styrning, som är ett tämligen otydligt styrsätt, används i så stor utsträckning. Ytterligare faktorer som är av betydelse är egenskaper hos skolchefen, såsom att vara konsekvent, lyhörd och ha feeling. Vad begreppen i detalj har för innebörd utreds inte i föreliggande studie, varför de, tillsammans med andra faktorer som påverkar skolchefernas möjligheter att styra, kan utforskas närmare. Det innebär att en fortsättning på studien kan utgöras för det första av faktorer som är viktiga för att styrningen skall kunna fullgöras, exempelvis genom att skolchefers uppfattningar närmare kartläggs, samt att deras underordnade tillfrågas om vilka faktorer som är viktiga. Dessutom kan för det andra de faktorer som redan framtagits närmare definieras genom en mer extensiv empirisk undersökning, liksom koppling till litteratur på området.

Skolcheferna är inte bara utsatta för omvandling utifrån, utan är själva en drivkraft för förändring och utveckling. De poängterar kraftigt rollkategorier med uppgifter vilka innebär att de skall tillse att sådan kommer till stånd, bland annat genom att olika projekt startas och genomdrivs. Förändring är således en central del i skolchefernas vardag, varför en fortsatt studie kräver ökat fokus på teorier om förändring. Genomgången av uppgifter och rollkategorier visar dock att inte bara utvecklings- och förändringsuppgifter är betydelsefulla, utan även övriga som diskuteras i studien, exempelvis att organisera och samordna, bearbeta information samt representera. Det finns också uppgifter vilka inte poängteras i större omfattning, nämligen att fatta beslut samt kontrollera och styra. Rollbegreppet i sig själv skulle kunna utvecklas och fördjupas i en fortsättning på forskningsprocessen, liksom dess empiriska innehåll vad gäller skolchefer. Exempelvis skulle skolchefernas betoning i olika situationer på skilda roller kunna studeras. Frågor som skulle kunna behandlas är:

- Hur kan skolchefers roller beskrivas?
- Hur uppfattas rollerna exempelvis av underordnade?
- Vem eller vilka personer är viktiga för skolcheferna i deras val av roller och hur dessa tolkas?
- Vilka roller betonas av skilda skolchefer?
- Vad beror skillnader i tolkningar och val av roll på?

Studien kan vidareutvecklas på en mängd sätt, varav här nämns några förslag. Meningen är emellertid inte att alla sätten skall vara föremål för studium samtidigt, utan att ett eller ett fåtal väljs.

Sammanfattning

I studien fokuseras skolchefer som ett exempel på förvaltningschefer, vilka kan uppfattas som en yrkeskategori i kläm mellan olika fordringar och förväntningar. Studien tar sin utgångspunkt i förändrade förutsättningar för den offentliga sektorn i allmänhet, och den kommunala i synnerhet. Reformerna har varit både omfattande och många, och de ekonomiska villkoren för att genomföra dem har växlat. Trots variationer i kontext och krav skall de kommunala cheferna fullgöra chefskapet. Syftet med studien är att beskriva och utveckla en förståelse för *vad* skolchefer gör, i synnerhet *hur* de styr sin förvaltning.

För att uppfylla syftet intervjuas tolv skolchefer, men på grund av den använda teknikens nackdelar kompletteras den även med att skolchefernas för dagbok över två veckor. Även en deltagande observation under en vecka utförs. Teknikerna motiveras såväl utifrån studiens syfte som metodsynsätt.

Syftet behandlas utifrån både litteratur och empiri. Litteraturen som tas upp i studien diskuterar för det första chefskapets innehåll, exempelvis genom begreppen leda och ta ansvar. Även studier som inriktas på chefers tidsanvändning, roller samt deras arbetsprofiler och kontaktnät berörs. För det andra utvecklas en referensram för skolchefers styrning, genom att bland annat inriktning och form diskuteras.

De empiriska resultaten visar bland annat att skolchefernas arbeten och veckor kan vara mycket disparata. Deras kontaktnät är omfattande och i huvudsak bestående av interna underordnande. Andra resultat är att skolcheferna endast i ringa utsträckning pratar om beslutsfattande samt kontrollera och styra. Studien diskuterar vad det kan bero på bland annat genom att utveckla begreppen speciell och generell styrning.

Även skolchefernas tillvägagångssätt för styrning utreds samt villkor i omgivningen som påverkar deras möjligheter att styra förvaltningen. Avslutningsvis behandlas studiens slutsatser med avseende på hur de kan utvecklas i en fortsatt forskningsprocess.

Referenser

- Ackroyd, Stephen, Hughes, John A och Soothill, Keith (1989) "Public Sector Services and Their Management". *Journal of Management Studies* Vol 26, No 6, pp 603-619
- Adizes, Ichak (1993) "Ledarskapets fallgropar". Malmö: Liber-Hermod
- Arbnor, Ingeman (1977) "Att förstå sociala system". Lund: Studentlitteratur
- Arbnor, Ingeman (1978) "Vetenskapsteoretiska bilder". Lund: Liber Läromedel
- Arbnor, Ingeman och Bjerke, Björn (1994) "Företagsekonomisk metodlära". Lund: Studentlitteratur
- Arrow, Kenneth J (1963) "Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care". *The American Economic Review*, No 5, pp 941-973
- Barnard, Chester I (1938) "The Functions of the Executive". Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press
- Berg, Gunnar (1994) "Skolans styrning och skolledares arbetsvillkor" ur af Segerstad, Anita Hård (red) *Skola med styrfart. En antologi om styrning och ledning av skolans verksamhet*. Uppsala: Uppsala universitet
- Berger, Peter L och Luckmann, Thomas (1979) "Kunskapssociologi: hur individen uppfattar och formar sin sociala verklighet". Helsingborg: Wahlström & Widstrand
- Bergström, Göran (1995) "Har skolpolitikens mål förändrats? En genomgång av innehållet i begreppen jämlikhet, demokrati och valfrihet under de senaste årtiondena". Stockholm: HLS
- Bergström, Lars (1976) "Objektivitet - en undersökning av innebörden, möjligheten och önskvärdheten av objektivitet i samhällsvetenskapen". Lund: Prisma
- Blom, Agneta P (1994) "Kommunalt chefskap - en studie om ansvar, ledarskap och demokrati" Lund: Dialogos
- Blomquist, Christine (1996) "I marknadens namn: mångtydiga reformer i svenska kommuner". Stockholm: Nerenius & Santérus
- Borgenhammar, Edgar (1974) "Chef i kommunal tjänst". Stockholm: Sveriges Kommunaltjänstemannaförbund
- Borgenhammar, Edgar (1983) "Leda lagom - om ledarskap i kommuner och landsting". Stockholm: Liber Förlag
- Brorström, Björn (1992) "Forskning kring effektivitet och resultatuppföljning inom landsting" ur Landstingsförbundet (red) *Forskning för effektivare sjukvård - fyra forskarperspektiv*. Stockholm: Landstingsförbundet
- Brorström, Björn (1993) "Ekonomistyrning" ur Landstingsförbundet (red) "Ekonomi och marknadsföring av resultatenheter i landsting och kommuner". Stockholm: Landstingsförbundet
- Brorström, Björn, Haglund, Anders och Solli, Rolf (1995) "Extern- och internredovisning i kommuner och landsting". Lund: Studentlitteratur
- Brorström, Björn och Johansson, Staffan (1992) "Från regler och konton mot värdering och ansvarsenheter". Lund: Studentlitteratur
- Brorström, Björn och Rombach, Björn (1996) "Kommunal förändringsobenägenhet" Förvaltningshögskolans rapporter, nr 1, Göteborgs universitet
- Brunsson, Nils (1991) "Politisering och företagisering" ur Arvidsson, Göran och Lind, Rolf (red) *Ledning av företag och förvaltningar*. Stockholm: SNS Förlag
- Brunsson, Nils och Jönsson, Sten (1979) "Beslut och handling - om politikens inflytande på politiker". Falköping: Liber Förlag
- Brunsson, Nils och Rombach, Björn (1985) "Går det att spara? Kommunal budgetering under stagnation". Lund: Doxa
- Burrell, Gibson och Morgan, Gareth (1993) "Sociological Paradigms and Organisational Analysis". Newcastle upon Tyne: Arena, Athenaeum Press

- Carlson Sune (1991) *"Executive Behaviour. Reprinted with contributions by Henry Mintzberg and Rosemary Stewart"*. Uppsala: Studia Oeconomiae Negotiorum
- Chemers, Martin M (1984) "The Social, Organizational, and Cultural Context of Effective Leadership" ur Kellerman, Barbara (red) *Leadership: Multidisciplinary perspectives*. New Jersey: Prentice-Hall Inc
- Child, John och Ellis, Tony (1973) "Predictors of Variation in Managerial Roles" *Human Relations*, Vol 26, No 2, pp 227-250
- Czarniawska, Barbara (1985) "The Ugly Sister: On Relationship Between the Private and the Public Sectors in Sweden" *Journal of Management Studies* Vol 2, no 2, pp 88-103
- Czarniawska-Joerges, Barbara (1989) *"Economic decline and organizational control"*. New York: Praeger
- Ds 1995:60 "Staten och skolan - styrning och stöd: Om Skolverket, Statens institut för handikappfrågor i skolan och Utbildningsdepartementet". Stockholm: Fritze
- Elgmork, Kåre (1985) *"Vetenskaplig metod"*. Lund: Liber Förlag
- Ellmin, Roger och Levén, Sören (1994) *"Att arbeta i ledningsgrupp - om professionellt ledarskap i skolan"*. Stockholm: Fritze
- Eneroth, Bo (1984) *"Hur mäter man 'vackert'? Grundbok i kvalitativ metod"*. Stockholm: Natur och Kultur
- Gortner, Harold F, Mahler, Julianne, och Nicholson, Jeanne Bell (1987) *"Organization Theory. A Public Perspective"*. Chicago: The Dorsey Press
- Hagström, Bo (1990) *"Chef i offentlig verksamhet - forskning kring offentligt ledarskap"*. Lund: Studentlitteratur
- Hales, Colin P (1986) "What Do Managers Do? A Critical Review of the Evidence" *Journal of Management Studies* Vol 23, No 1, pp 88-115
- Halvorsen, Knut (1992) *"Samhällsvetenskaplig metod"*. Lund: Studentlitteratur
- Hellberg, Inga (1991) *"Professionalisering och modernisering"*. Stockholm: Arbetslivscentrum
- Henrekson, Magnus (1992) "Vad förklarar den offentliga sektorns utveckling?" ur Södersten, Bo (red) *Den offentliga sektorn*. Kristianstad: SNS Förlag
- Holme, I Magne och Solvang, B Krohn (1991) *"Forskningsmetodik, om kvalitativa och kvantitativa metoder"*. Lund: Studentlitteratur
- Jacobsson, Bengt och Sahlin-Andersson, Kerstin (1995) *"Skolan och det nya verket. Skildringar från styrningens och utvärderingarnas tidevarv"*. Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag
- Johansson, Bertil och Johansson, Britt (1994) *"Att styra eller inte styra: En kritisk granskning av den svenska grundskolans förändrade styrning med inriktning mot planeringsdokument"*. Lund: Pedagogiska institutionen
- Johansson, Staffan (1995) *"Verksamhetsbedömning i mjuka organisationer. Om kommunala ledares verksamhetsinformation och försök att finna mått på effektivitet inom social service"*. Göteborg: CEFOS
- Kaufman, Herbert (1981) *"The Administrative Behavior of Federal Bureau Chiefs"*. Washington: The Brooking Institution
- Katz, Daniel och Kahn, Robert L (1978) *"The social psychology of organizations"*. New York: Wiley
- Kellerman, Barbara (1984) (red) *"Leadership: Multidisciplinary perspectives"*. New Jersey: Prentice-Hall Inc
- Kets de Vries, Manfred F R (1983) *"Myten om det rationella ledarskapet"*. Stockholm: Natur och Kultur
- Kotter, John P (1982) "What effective general managers really do". *Harvard Business Review* November-December, pp 156 - 167

- Kronvall, Kai, Olsson, Eric och Sköldborg, Torgny (1991) *"Förändring och lärande: en utmaning för offentlig sektor"*. Lund: Studentlitteratur
- Källström, Anders (1995) *"I spetsen för sin flock. Normer för svenskt management"*. GRI, Stockholm: Industrilitteratur
- Leijon, Svante, Lundin, Rolf A och Persson, Ulf (1984) *"Förvaltandets förändring - om styrning av kommunal ekonomi och verksamhet"*. Lund: Doxa
- Lennerlöf, Lennart (1981) *"Arbetsledning i förändring. Ett socialpsykologiskt perspektiv"*. Stockholm: Liber Förlag
- Lidström, Anders och Hudson, Christine (1995) *"Skola i förändring. Decentralisering och lokal variation"*. Stockholm: Nerenius & Santéus Förlag
- Lundbäck, Folke (1979) *"Ekonomisk styrning - något fult eller tvingande nödvändighet?"* ur Jönsson, Sten och Lundin, Rolf A (red) *Att rätta mun efter matsäcken. Strategier mot kommunalt obestånd*. Göteborg: BAS
- Lundquist, Lennart (1987) *"Implementation Steering. An Actor-Structure Approach"*. Lund: Studentlitteratur
- Lundquist, Lennart (1991) *"Förvaltning och demokrati"*. Stockholm: Nordstedts
- Mellbourn, Anders (1979) *"Byråkratins ansikten. Rolluppfattning hos svenska högre statstjänstemän"*. Stockholm: Publica
- Metcalfe, Les och Richards, Sue (1987) *"Improving public management"*. London: Sage
- Milsta, Margaretha (1994) *"Målstyrning och mellanchefers arbete - hierarki, delaktighet och tillfälligheternas spel. En fallstudie av ett privat företag och en offentlig förvaltning"*. Linköping: Linköpings universitet
- Mintzberg, Henry (1973) *"The Nature of Managerial Work"*. New York: Harper and Row Publishers
- Mintzberg, Henry (1975) *"The manager's job: folklore and fact"*. *Harvard Business Review* July-August, pp 49-61
- Montin, Stig (1993) *"Swedish Local Government in Transition. A Matter of Rationality and Legitimacy"*. Kumla: Örebro Universitet
- Nilsson, Inger (1996) *"Förändringens vind blåser starkt"*. *Kommunal ekonomi*, nr 3, sidan 3
- Norell, Per Owe (1989) *"De kommunala administratörerna. En studie av politiska aktörer och byråkratiproblematik"*. Lund: Studentlitteratur
- Olsen, Johan P(1987) *"The Modernisation of Public Administration on the Nordic Countries"*. Bergen: University of Bergen
- Ouchi, William G (1977) *"The Relationship Between Organizational Structure and Organizational Control"*. *Administrative Science Quarterly*, Vol 22, pp 95-113
- Ouchi, William G och Maguire, Mary Ann (1975) *"Organizational Control: Two Functions"*. *Administrative Science Quarterly*, Vol 20, pp 559-569
- Patel, Runa och Davidsson, Bo (1991) *"Forskningsmetodikens grunder"*. Lund: Studentlitteratur
- Pettigrew, Andrew M, Ferlie, Ewan och McKee, Lorna (1992) *"Shaping Strategic Change. Making Change in Large Organizations. The case of the National Health Service"*. London: Sage
- Pierre, Jon (1991) *"Självstyrelse och omvärldsberoende. Studier i lokal politik"* Lund: Studentlitteratur
- Pihlgren, Gunnar (1991) *"Management i förvaltning. Effektivitet och förnyelse"*. Malmö: Liber
- Proposition 1992-93:220 *"En ny läroplan för grundskolan och ett nytt betygssystem för grundskolan, sameskolan, specialskolan och den obligatoriska särskolan"*
- Quinn, Robert E och Rohrbaugh J (1981) *"A Competing Values Approach to Organizational Effectiveness"* *Public Productivity Review*, June 1981

- Reissman, Leonard (1949) "A study of role conceptions in bureaucracy". *Social forces*, No 27, pp 305-311
- Repstad, Pål (1988) "Närhet och distans. Kvalitativa metoder i samhällsvetenskapen." Lund: Studentlitteratur
- Riksdagens Årsbok 1991-92
- Riksdagens Årsbok 1992-93
- Riksdagens Årsbok 1993-94
- Ring, Peter S och Perry, James L (1985) "Strategic Management in Public and Private Organizations: Implications of Distinctive Contexts and Constraints" *Academy of Management Review* Vol 10, No 2, pp 276-286
- Rosen, David M (1984) "Leadership Systems in World Cultures" ur Kellerman, Barbara (red) *Leadership: Multidisciplinary Perspectives*. New Jersey: Prentice-Hall Inc
- Schartau, Mai-Brith (1993) "The Public Sector Middle Management. The Puppet who Pulls the String?". Lund: Wi
- Scherp, Hans-Åke (1994) "Förutsättningar för skolledarskapet" ur af Segerstad, Anita Hård (red) *Skola med styrfart. En antologi om styrning och ledning av skolans verksamhet*. Uppsala: Uppsala universitet
- Sellstedt, Bo (1992) "Samhällsteorier. Vad har Giddens, Habermas m fl att säga ekonomer?". Lund: Studentlitteratur
- Silverman, David (1993) "Interpreting Qualitative Data: Methods for Analysing Talk, Text and Interaction". London: Sage
- Sjöstrand, Sven-Erik (1993) "Institutions as Infrastructures of Human Interaction" ur Sjöstrand, Sven-Erik *Institutional Change, Theory and Empirical findings*. New York: M E Sharpe Inc
- Skolverket (1994) "Vem bestämmer? En översiktlig beskrivning av skolans styrning och ansvarsfördelning". Stockholm: Liber
- Solli, Rolf (1988) "Decentralisering i kommuner. Om politik och administration på lokal nivå". Lund: Studentlitteratur
- Solli, Rolf och Källström, Anders (1995) "Kommundirektören. En studie av kommunens högste tjänsteman". CEFOS Arbetsrapport nr 8, Göteborg: CEFOS
- SOU 1995:4 "Långtidsutredningen 1995". Stockholm: Fritzes
- Stewart, John (1988) "Styrning och ledarskap i kommuner". Lund: Studentlitteratur
- Stewart, Rosemary (1967) "Managers and Their Jobs. A Study of the Similarities and Differences in the Ways Managers Spend their Time". London: The Macmillan Press Ltd
- Stewart, Rosemary (1976) "Contrasts in Management. A Study of Different Types of Managers' Jobs. Their Demands and Choices", Maidenhead, Berkshire: McGraw-Hill Book Company Ltd
- Stewart, Rosemary (1989) "Studies of Managerial Jobs and Behaviour: The Ways Forward" *Journal of Management Studies* 26:1, pp 1-10
- Strauss, Anselm och Corbin, Juliet (1990) "Basics of Qualitative Research. Grounded Theory Procedures and Techniques". London: Sage Publications
- Stålhammar, Bert (1991) "Målstyrt ledarskap i skolan". Göteborg: Gothia
- Söderström, Hans Tson (1994) (red) "Välfärdsland i ofärdstid". Stockholm: SNS
- Tollgerdt-Andersson, Ingrid (1995) "Chef i landsting. Ledarskap i politiskt styrda organisationer". Stockholm: Landstingsförbundet
- Thoursie, Kerstin (1994) "Grundskoleutbildning: fakta och perspektiv". Stockholm: Fritze
- Trost, Jan (1993) "Kvalitativa intervjuer". Lund: Studentlitteratur
- Tyrstrup, Mats (1993) "Företagsledares arbete. En longitudinell studie av arbetet i en företagsledning". Stockholm: Ekonomiska forskningsinstitutet vid Handelshögskolan

- Weber, Max (1922) "Bureaucrazy" ur Shafritz, Jay M och Hyde, Albert C (1992) (red) *Classics of Public Administration*. Belmont, California: Wadsworth Publication Company
- Weick, Karl E (1976) "Educational Organizations as Loosely Coupled Systems". *Administrative Science Quarterly*, Vol 21, pp 1-19
- Wennås, Olof (1989) "Vem skall styra vad i skolan - och hur?". Stockholm: Utbildningsförlaget
- Wennås, Olof (1994) "Så styr vi vår skola. Skolans nya ansvarsfördelning, ledning och styrning". Göteborg: Gothia
- Whitley, Richard (1989) "On the Nature of Managerial Tasks and Skills. Their Distinguishing Characteristics and Organization" *Journal of Management Studies*, Vol 26, No 3, pp 209 - 224
- Öquist, Oscar (1983) "Se världen som den är - människan i ett systemperspektiv". Stockholm: Liber Förlag
- Öquist, Oscar (1991) "Skolledarens arbete och arbetsvillkor. En översikt över vad forskningen och forskare säger". Stockholm: Skolöverstyrelsen

Tidigare publicerade böcker i CEFOS rapportserie

- Behovsbudgetering. Nya budgetprinciper i kommuner.* Cecilia Bokenstrand. 1/1993
- Självständighet eller statsbundenhet. Den kommunideologiska idédebatten 1962-1974.* Urban Strandberg. 2/1995
- Finansieringsanalysens dimensioner. Teori och kostnader.* Pär Falkman och Stefan Pauli. 3/1995
- Utveckling och tillämpning av ekonomistyrning i en decentraliserad kommunal organisation. Problem och möjligheter vid förändringsarbete.* Lennart Jansson. 4/1995
- Risk Management and Health Care.* Per-Johan Horgby. 5/1995

