

Kandidatuppsats i Offentlig förvaltning VT 15

Förvaltningshögskolan, Göteborgs Universitet

Jessica Mattila Markus

Ebba Waenerlund

Handledare: Gustaf Kastberg

Examinator: Rolf Solli

Rektorer - Sveriges viktigaste chefer

En studie om rektorns styrning av grundskolan

Tack!

Vi vill passa på att tacka alla som bidragit till uppsatsen. Ett särskilt tack till vår handledare Gustaf Kastberg som har varit till stor hjälp på den stundtals snåriga vägen. Vi vill även tacka alla intervjupersoner som trots hög arbetsbelastning avsatt tid för att träffa oss.

Slutligen vill vi tacka vår omgivning som visat hänsyn och varit ett stort stöd under skrivandet. Ett speciellt tack tillägnar vi Alicia och Valentin som varit behjälpliga i processen.

Göteborg maj 2015

Jessica och Ebba

Sammanfattning

Under 1990-talet omorganiserades grundskoleverksamheten då ansvaret i Göteborgs Stad decentraliserades till stadsdelarna för att skapa en effektivare resursfördelning. Detta innebar att det tillkom fler led i styrning av skolan och stadsdelarna samt rektorer gavs det övergripande ansvaret. I samband med denna omorganisation har skolresultaten dock försämrats, i dagsläget diskuteras huruvida stadsdelarna återigen bör främtas ansvaret. Denna studie kommer utifrån intervjuer utförda i Lundby stadsdel belysa rektorns inflytande i styrningen, hur rektorer utövar styrning samt vilka begränsningar rektorer upplever. Eftersom styrning bör ses som ett paket av flera styrinstrument kommer styraktiviteter i verksamhetsområdet kartläggas och sorteras in i kategorier för att ge en helhetsbild. Styraktiviteter ges olika utrymme vilket är förenligt med vissa problem. Bland annat påverkas rektorns styrning av att aktiviteter är inkompatibla samtidigt som flera styrinstrument saknar verksamhetsanpassning. Rektorer agerar länk mellan den strategiska ledningen och operativa nivån, brister i denna kommunikation är uppenbar och försvårar styrningen ytterligare.

Nyckelord: Styrning, grundskoleverksamhet, rektor, styrinstrument, organisationsstruktur, decentralisering, budget.

Innehållsförteckning

1. Inledning.....	1
2. Problemformulering	2
3. Syfte	3
4. Forskningsfrågor	3
5. Teoretisk referensram.....	3
5.1 Styrning genom tiden	3
5.2 Styrning som ett paket.....	4
5.2.1 Planering.....	5
5.2.2 Cybernetisk kontroll	5
5.2.3 Administrativ kontroll	6
5.2.4 Kulturell kontroll.....	8
6. Metod	10
6.1 Intervjuer	10
6.2 Urval.....	11
6.3 Källkritik	12
6.4 Verktyg för empiri och analys.....	12
7. Empiri och analys.....	13
7.1 Planering.....	13
7.1.1 Analys.....	14
7.2 Cybernetisk kontroll	15
7.2.1 Budget	15
7.2.2 Måluppfyllelse.....	17
7.2.3 Analys.....	18
7.3 Administrativ kontroll	20
7.3.1 Organisationsstruktur	20
7.3.2 Ledningsstruktur.....	21
7.3.3 Riktlinjer och rutiner	22
7.3.4 Analys.....	23
7.4 Kulturell kontroll.....	24
7.4.1 Analys.....	25
7.5 Övergripande analys.....	25
8. Slutsats	26
Referenser.....	28
Bilagor.....	32

1. Inledning

Vår studie kommer belysa rektorns betydelse i styrningen av grundskolan. Det kräver att rektorns roll samt skolans organisation och utveckling förklaras. Försämrade skolresultat och betygsskillnader är effekter av skolsystemets förändrade organisation som ägt rum under 1990-talet (Skolverket 2009). Enligt Gunnar Iselau (2014), tidigare undervisningsråd vid Skolverket, ligger problemet på styrningen och att huvudmännen inte tar sitt ansvar. Ordförande för Sveriges Skolledarförbund anger att rektorsyrket är det mest komplexa i offentlig verksamhet. Han beskriver rektorer som Sveriges viktigaste chefer med avgörande betydelse för elevernas studieresultat (Rektorerna direkt 2013).

Metoder för att styra skolan har förändrats genom tiden. För att få en förståelse för den nutida styrningen krävs att dessa förändringar återges. I mitten av 1800-talet hade staten, kyrkan och kommunen delat ansvar för skolan. Kyrkans inflytande över skolan minskade för att avta helt i mitten av 1950-talet då staten fick större makt (Lundgren 2010:1ff). Under 1970-talet uppmärksammade media låga skolresultat vilket aktualiserade frågorna om skolans effektivitet, styrning och huvudmannaskap (Ibid:10). Huvudmannaskap innehas av den aktör med störst ansvar för verksamheten (Nationalencyklopedin A).

Under 1990-talet skedde den största förändringen inom skolväsendet då läro- och kursplaner, betygssystem och ansvarsfördelning ändrades (Lundgren 2010:12). Kommuner och rektorer gavs det största ansvaret för verksamheten (Göteborg Stad, D 2014). Syftet med att decentralisera ansvaret för skolan var att skapa en effektivare resursfördelning där behov skulle avgöra fördelning (Skolverket 2009:20). Denna förändring formulerades i propositionen "Om skolans utveckling och styrning" som förtydligade ansvarsfördelning mellan stat och kommun där målstyrning ersatte regelstyrning. Riksdag och regering beslutar istället om ramen för grundskolan (Prop. 1988/89:4). Denna ram utgörs utav kontrollverktyg som består av läroplan, Skolverket, Skolinspektionen och skollagen. Läroplaner beskriver verksamhetens uppdrag som innebär att stimulera elever att ta in och utveckla kunskap utifrån undervisning anpassad utefter elevernas behov och förutsättningar (Skolverket 2011, 2012). Skolverket ansvarar för skolans utveckling, kvalitet och likvärdighet utifrån nationella krav, riktlinjer och kunskapsstandarder (Skolverket 2013). För att förstärka den statliga kontrollen och höja resultatet bland skolelever bildades Skolinspektionen 2008. Detta kontrollorgan ska främja en god utbildning utifrån regelbunden granskning där åtgärdsplaner upprättas vid

behov (Skolinspektionen 2012, 2014). Skollagen beskriver skolans och rektorers uppdrag och anger att kommunen är huvudman för grundskoleutbildningen (SFS 2010:800).

I Göteborgs Stad har stadsdelsnämnderna delegerats ansvaret att fatta beslut gällande skola. Stadsdelsnämnden består av ledamöten tillsatta av kommunfullmäktige (Göteborgs Stad, C). Vilket innebär att stadens stadsdelar bär ansvaret för att skolorna uppvisar goda resultat. Tidigare krävdes att kommunfullmäktige formulerade en skolplan för hur nationella mål skulle uppnås (Johansson 2001:395). Detta krav avskaffades när den nya skollagen trädde i kraft som betonade att förstärka det systematiska kvalitetsarbetet (Göteborgs Stad, B 2014). Kommunfullmäktige utformar stadens budget och tilldelar medel till stadsdelsnämnderna som i sin tur fördelar resurser till sektorerna (Göteborgs Stad, A 2014). Utbildningssektorn är uppdelad i förskola och grundskola där sektorcheferna distribuerar medel till områdescheferna som i sin tur fördelar medel till verksamheterna (Göteborgs Stad 2015).

2. Problemformulering

Skolans utveckling under 1990-talet har inneburit en resa från att ha varit ett av de mest reglerade och centraliserade systemen i västvärlden till att bli ett av de mest avreglerade. Decentralisering har ägt rum på flera nivåer, då ansvaret för skolan har skiftat från stat till kommun och från kommun till rektor (Skolverket 2009:14). Detta har inneburit att rektorer fått ett större uppdrag. Rektorn förväntas handha ekonomiska frågor, styra verksamheten samt vara pedagogisk ledare och chef för personalen (Rektorerna direkt 2013). Det är ett komplext uppdrag eftersom de förväntas arbeta med utveckling, måluppfyllelse, konflikthantering samtidigt som de ska handla resurseffektivt (Larzén-Östermark 2011). Uppdraget är lagreglerat och utifrån de krav som ställs från stat, kommun, stadsdel, anställda och föräldrar ska rektorn leda skolan. De måste dessutom ta hänsyn till förändringar som sker via politiska beslut, besparingar och förändringar i barnantal.

Många rektorer upplever att det råder brist på tid för att klara uppdraget enligt skollagen och deras utmaningar kan kopplas till svagheter i den lokala styrkedjan och olika uppfattningar om rektorers uppdrag (Utbildningsdepartementet 2015). Ett rimligt antagande utifrån beskrivningen av rektorns roll är att det är svårt för rektorer att styra verksamheten på grund av hög arbetsbelastning, starka professioner och att huvudmannens styrning är otydlig. Hur styrningen av grundskolan får sitt uttryck i praktiken behöver därför belysas. Forskningsfältet

som illustrerar hur rektorer arbetar som mellanled i en verksamhet där styrning sker från flera håll behöver utökas och blir därmed föremål för vår studie. Ämnet som är föremål för studien är aktuellt eftersom det i nuläget förs diskussioner om att ansvaret för grundskolan ska frångås av stadsdelarna (Larsson 2015).

3. Syfte

Uppdraget att styra grundskolan förefaller vara komplex i den bemärkelsen att fler organisatoriska led involverats i styrningen i samband med skolorganisationens förändring. Vårt syfte är att generera kunskap i rektorns inflytande och utövande av styrningen. Rektorn innefattas i en styrkedja, hur rektorn styrs och påverkas av detta blir därmed relevant att lyfta fram.

4. Forskningsfrågor

- Hur sker den övergripande styrningen av grundskolan ur ett lokalt perspektiv?
- Vilket inflytande har rektorn över styrningen?
- Vilka styrmedel uppfattas av rektorn som mest styrande?

5. Teoretisk referensram

För att beskriva styrningen ur ett lokalt perspektiv och kartlägga rektorns inflytande krävs att bakgrundsfaktorer förklaras. Hur utbildningen styrts genom historien måste beskrivas för att skapa en förståelse för varför styrningen förändrats och tagit sig det uttryck som gäller idag. Det krävs att trender inom styrningen av den offentliga sektorn i stort förklaras.

5.1 Styrning genom tiden

Under industrialiseringen var Sverige föregångare i utformningen av den obligatoriska grundskoleutbildningen som inspirerades av en socialdemokratisk ideologi. Den offentligt finansierade utbildning är en del av den skandinaviska välfärdsstaten som byggdes upp under andra världskriget för att garantera välfärd åt alla medborgare. Under 1980- och 1990-talet fick New public management (NPM) idéer om styrning av skolor ett genombrott (Antikainen 2006).

NPM var en reaktion mot det byråkratiska idealet om organisering av offentliga organisationer (Hood 1991) som bland annat innebar regelstyrning och att organisera hierarkiskt (Weber i Mintzberg 1979:84). Fokus flyttades från regler till verksamhetens resultat (Hood 1991). Mer konkret handlar NPM om att göra den offentliga sektorn mer effektiv utifrån marknadsorienterade arbetssätt genom exempelvis konkurrensutsättning och effektivare resursutnyttjande. NPM innebar också att betona ett tydligare ledarskap där ansvar och befogenheter decentraliserats (Hood 1995). Utifrån dessa principer för att implementera ett mer marknadsorienterat arbetssätt i offentlig förvaltning antas målstyrning främst handla om ekonomiska mål.

Enligt NPM utkrävs ansvar utifrån resultat vilket kräver att prestationer och resultat kan mätas (Hood 1995). Ekonomiska mål är sådana mätbara prestationer. Ekonomistyrning innebär:

.../ avsiktlig påverkan på en verksamhet och dess befattningshavare i avsikt att nå vissa ekonomiska mål. (Nationalencyklopedin B)

Styrning innebär aktiviteter som planering, implementering, uppföljning, utvärdering och anpassning för att främja måluppfyllelse. Mål ger uttryck för verksamhetens inriktning. Graden av måluppfyllelse är synonymt med effektivitet som handlar om att "att göra saker rätt" och "att göra rätt saker" (Ax & Kullén 2005:14ff, 65). En förutsättning för effektivitet är att anställda beter sig enligt fastställda beslut, till sin hjälp använder de överordnade styrinstrument (Holmblad, Brunsson 2005:25). Att anamma styrinstrument på ett okritiskt sätt kan skapa problem då det förs in i organisationer där gamla tekniker lever kvar, vilket innebär att styr signaler sker från flera håll som i värsta fall motverkar varandra. Anledningen till att nya modeller för styrning anammas är bland annat för att förstärka demokratin och att skapa ändamålsenlig styrning, i den bemärkelsen att styrning leder till måluppfyllelse. För att verksamheter ska bli mer effektiva med hjälp av nya modeller för styrning krävs att styrinstrument anpassas fullt ut för att undvika onödiga kostnader och inkompatibla lösningar (Siverbo & Åkesson 2009).

5.2 Styrning som ett paket

Grundskolans uppdrag är att sprida kunskap vilket innebär att andra mål än de rent finansiella blir relevanta att lyfta fram inom ramen för styrning. En helhetssyn av styrningen krävs vilket innebär att vidga fokus från ekonomistyrning till ett mer integrerat system av styrinstrument.

Enligt Teemu Malmi och David A Brown (2008) bör styrning ses som ett paket av flera kontrollinstrument som kan sorteras under fem kategorier. Dessa kategorier är: planering, cybernetisk kontroll, administrativ kontroll, kulturell kontroll samt belöning och ersättning (Malmi & Brown 2008:289ff). Vi kommer att kartlägga styrningen av grundskolan utifrån dessa kategorier. Malmi och Brown (ibid:293) menar dock att belöning och ersättning kan inkluderas i andra kontrollinstrument, varpå vi valt att utesluta denna som en enskild kategori.

5.2.1 Planering

Styrinstrumenten handlar om att skapa förväntningar angående organisationens riktning. Först formuleras mål och standarder som styr vilka insatser och ageranden som krävs för att uppnå det förväntade. För att förverkliga mål är den operativa kärnans delaktighet viktig (Malmi & Brown 2008:291f). I skolorganisationen innebär det att inkludera professionen. I planeringskategorin blir rektorns uppdrag centralt eftersom de bär ansvar för verksamhetens kvalitet (Johansson 2001:392). Mål och riktlinjer formuleras på den statliga och kommunala nivån, rektorns roll blir att inkludera den operativa nivån och styra de insatser och ageranden som krävs för måluppfyllelse. I inkluderingen och styrningen av den operativa kärnverksamheten är det pedagogiska ledarskapet viktigt. Den ökade arbetsbelastningen begränsar dock utrymmet för rektor att garantera förverkligande av mål. En anledning till den ökade arbetsbelastningen är att kraven höjts och att elevers bakgrund och familjesituationer kräver mer arbete för att nå måluppfyllelse (Ibid:393).

5.2.2 Cybernetisk kontroll

Den cybernetiska kontrollfunktionen innebär att verksamheten ska utvecklas utifrån de mål som formulerats, återkoppling visar om målen uppnåtts eller om förändringar krävs (Malmi & Brown 2008:292). Begrepp som visioner, mål och resultat blir viktiga för rektor som ansvarar för måluppfyllelse (Johansson 2001:397). Budget är det mest centrala instrumentet i denna typ av styrning eftersom den ringar in många delar av verksamheten såsom beslut om resursfördelning (Malmi & Brown 2008:293). Det är också budget som är det vanligast förekommande styrinstrumentet i kommunala organisationer (Brorström, Haglund & Solli 2010:194).

Budget är en produkt av det förflutna som ger information om förväntade inkomster och utgifter samt hur resurser och ansvar ska fördelas (Wildavsky 1975:5f). Till skillnad från andra verksamheter är budgeten i kommunala organisationer lagstadgad (Brorström et al

2010:180). Det är den verksamhetsansvarige som har huvudansvaret för budget, rektorer är den instans som inom skolorganisationen har det huvudsakliga budgetansvaret (Olive & Samuelson 2008:100f). Kostnadsansvar ska matchas med medelstilldelning i en budget. En mixad lösning, att en enhet har medelstilldelning men inte kostnadsansvar, är inte idealt eftersom befogenheter och ansvar ska ligga på samma organisatoriska nivå (Solli & Jönsson 1997).

Vid budgetering antas olika roller gälla, främst väktare och förkämpar. Väktare återspeglar ett centralt kontrollorgan som vill minimera utgifter medan förkämpar värnar om verksamheten och strävar efter att expandera den. För att tydliggöra rollerna i skolorganisationen antar vi att rektorer agerar förkämpar och stadsdelen agerar väktare. Dessa roller uppkommer på grund av att begränsade resurser ska fördelas på obegränsade mänskliga begär och viljor varpå konflikter kan uppstå. Rollerna måste balansera varandra i budgetprocessen, om förkämparna får övertaget stiger kostnaderna i höjden och kan orsaka en snedfördelning av resurser. Om väktare däremot väger tyngre blir initiativ mindre förekommande vilket medför en svagare utvecklingstakt i organisationen (Wildavsky 1975:188f). Rollerna innehas en i taget men är inte konstanta utan kan bytas ut beroende av situationen (Brorström et al 2010:190).

Andra cybernetiska kontrollinstrument har ett snävare fokus på finansiella mått, dessa medför begränsningar vilket har ökat förekomsten av icke-finansiella mätningar (Malmi & Brown 2008:292f). Balanserade styrkort är ett exempel på en hybrid av både finansiellt och icke-finansiellt fokus och innebär att balansera fler dimensioner för att hindra att förbättringar ur ett perspektiv sker på bekostnad av ett annat (Kaplan & Norton 1996:1f).

5.2.3 Administrativ kontroll

Den administrativa kontrollfunktionen styr de anställdas beteenden utifrån att organisera individer och grupper. Detta beskrivs utifrån tre kategorier: organisationsstruktur, ledningsstruktur samt rutiner och riktlinjer. Organisationsstrukturen kan korrigeras av chefer i syfte att förändra eller påverka organisationen för att skapa önskade beteenden hos anställda. Ledningsstrukturen visar hur styrelsen är sammansatt. Den handlar om att vertikalt och horisontellt sammanfoga och vägleda enheter, till exempel genom möten för att påverka de anställdas beteenden. Ledningen övervakar de anställda för att kunna hålla dessa ansvariga för sitt handlande. Riktlinjer och rutiner anger processer som i sin tur uppger om uppgifter eller beteenden ska utföras eller inte (Malmi & Brown 2008:293f). I det teoretiska avsnittet

kommer endast organisationsstruktur redogöras vilket förklaras av att den likt budget är ett vanligt sätt att styra kommunala organisationer (Brorström et al 2010:194). De två andra underkategorierna till administrativ kontroll ges endast utrymme i empirin vilket motiveras av att vi inte finner någon mening att beskriva dessa på ett övergripande plan.

Henry Mintzberg (1979) beskriver en organisation som en ömsesidig anpassning för att samordna arbetet för att producera en vara eller tjänst. Mintzberg delar upp organisationen i fem delar. Den operativa kärnan är den nivå som ligger längst ned och innebär produktion av varor och tjänster, detta arbete övervakas och samordnas av mellanchefer. Ovanför dessa finns en strategisk ledning som har det största ansvaret för organisationen. Mellanchefer ansvarar för kommunikation mellan den operativa kärnan och den strategiska ledningen. Utanför dessa led återfinns tekno- och servicestrukturen som inte är inblandade i produktionen men influerar den operativa kärnan indirekt. Teknostrukturen standardiserar produktionen genom att utforma rutiner, planer och kontroller. Servicestrukturen stödjer den operativa kärnan i form av exempelvis forskning och utveckling (Mintzberg 1979:18ff). Den överordnade nivån har alltid huvudansvaret i en vertikalt uppdelad organisation, men ansvarsområden mellan nivåerna måste specificeras för att klargöra organisationsstrukturen (Olve & Samuelson 2008:100f). En risk för kommunikationsproblem föreligger mellan den strategiska ledningen och den operativa nivån eftersom de inte talar samma språk. Den operativa nivån utgår ifrån konkreta fall i kommunikation med den strategiska ledningen, sådana specifika fall blir svårförståeliga för den strategiska ledningen. Mellanchefer blir länk mellan nivåerna då de sammanfattar konkreta händelser till råd som ska leda till förbättring (Solli & Jönsson 1997).

Utifrån Mintzbergs (1979) förklaring utav beståndsdelar i en organisation antas den operativa kärnan i den kommunala skolorganisationen bestå av professionen. Rektorer utgör en av nivåerna då de är mellanchefer, stadsdelen är huvudman och utgör den strategiska ledningen eftersom kommunen delegerat ansvaret för grundskolan till stadsdelar. För att betona rektorers chefsroll infördes en statlig rektorsutbildning under 1980-talet. Syftet var att garantera god måluppfyllelse (Johansson 2001:387). Det pedagogiska ledarskapet framhölls som viktigt, begreppet saknar dock en tydlig definition (Sveriges kommuner och landsting 2009). Stat och kommun bildar teknostrukturen. Staten kontrollerar utbildningen med hjälp av kontrollverktyg såsom skollag och läroplaner, kommunen beslutar om stadsdelarnas budget. Servicestrukturen innebär bland annat forskning som bedrivits inom skolområdet.

Förändring av den kommunala organisationen har till stor del utgjorts av decentralisering (Brorström et al 2010:194), vilket inneburit att relationer och ansvarsområden förändrats. För en framgångsrik decentralisering krävs att ansvar och kontroll för kostnader tilldelas den lägsta nivån (Solli & Jönsson 1997). Organisering utifrån allt för många hierarkiska nivåer kan leda till ineffektivitet då beslut måste tas på flera plan (Olve & Samuelson 2008:123). I skolan har decentraliseringen inneburit att rektorer givits större frihet att utforma verksamheten efter egna principer, men det har också inneburit krav från olika håll. Bland annat kan den lokala politiska nivån ställa krav på skolan (Johansson 2001:391f). Den strategiska ledningen kan styra budget och organisation men de kan inte påverka verksamhetens uppdrag som utformas av teknostrukturen (Ibid:397).

5.2.4 Kulturell kontroll

Denna kategori kontrollerar organisationer utifrån värderingar och normer vilket influerar tankar och tillvägagångssätt bland organisationens medlemmar. Det kan handla om allt från klädkoder till att anställa personer med rätt värden exempelvis en viss kompetens eller egenskap. Detta instrument är särskilt viktigt i organisationer där behov av samordning och samverkan krävs (Malmi & Brown 2008:294f). Det är inte enbart i budgetprocessen som roller existerar utan även i en organisation kan dessa urskiljas. För effektiv samordning krävs att rollerna är väletablerade vilket innebär att organisationens medlemmar handlar enligt förväntningar. Det leder till en tydlig arbetsfördelning vilket gör att anställda kan fokusera på uppgifter som rollerna innebär (Solli & Jönsson 1997:24f). I en organisation är det viktigt med goda relationer som grundas på förtroende och ansvarstagande mellan nivåerna. Detta sker bland annat genom dialog, professionell kompetens och respekt för roller. En hög omsättning av personal i den centrala funktionen rubbar den interna stabiliteten och har negativ inverkan på relationer (Jönsson & Solli 1993:318f). Förtroende kan förbättra elevernas beteende vilket i sin tur påverkar lärare och undervisning positivt. Det blir därför viktigt att rektorn har förtroende hos personal, elever och föräldrar för att kunna utveckla skolan då olika synpunkter kan skapa spänningar (Benaim & Humphreys 1997: 81ff).

Staten och konsumenter ställer krav på hur en organisation ska drivas på bästa sätt vilket minskar utrymmet för värderingar, ideologier och kulturer att påverka skolorganisationen (Wilson 1998). Skolor är ett exempel på en organisationsform som benämns som en professionell byråkrati som karaktäriseras av att arbetet är standardiserat och styrs av regler och normer där beslutsfattande har decentraliserats till professionen. Organisationsformen

ställer krav på att förändringar sker långsamt samt att omgivningen är stabil (Minzberg 1979:348ff). Lärare är ett exempel på en profession som är autonom i den betydelsen att de är självbestämmande. De löser problem genom att tillämpa allmänna, abstrakta vetenskapliga teorier på specifika fall. Professioner beslutar om vilka som inkluderas, vad de ska göra samt upprättar gränser som stänger ute och skyddar dem från påverkan av omgivningen, såsom marknaden eller överordnade i organisationen (Noordegraaf 2007).

Inom välfärdsektorn har professionen inte samma autonomitet. Det förklaras av att de måste anpassa sig till organisatoriska och byråkratiska värden eftersom de är delar av ett storskaligt organisatoriskt system med kostnadskontroll och modeller för utvärdering och resultatuppföljning. De senare är effekter av marknadsisering av offentliga organisationer som går i linje med NPM (Noordegraaf 2007). Professionen ska med sin kompetens lösa problem och skapa primära effekter medan ekonomi kan ses som sekundära effekter av dessa aktiviteter. I en studie som gjorts inom vården, ett närliggande område till skolan, framgår att det är svårt för professionen att ta hänsyn till kostnadskontroll och använda sig av finansiell information samtidigt som de ska lösa problem. Det föreligger således ett problem att förena verksamhets- och ekonomiperspektiv. Anledning till att dessa perspektiv är oförenliga är tidsaspekten i de finansiella rapporterna. Budget anger planer om framtiden medan redovisning syftar till finansiella effekter av aktiviteter som redan inträffat (Jönsson & Solli 1993:305f). Särskilda åtgärder behövs för att förbättra användandet av finansiell information när aktiviteter utförs i verksamheten. Ett förslag på en åtgärd enligt Jönsson och Solli (1993) är att designa finansiella rapporter för att bättre passa individuella behov. För att genom styrinstrument garantera att anställda betar sig enligt fastställda beslut krävs alltså att styrinstrumentet anpassas efter såväl verksamhet som ekonomi (Ibid:301).

För att kunna angripa styrning i praktiken har vi klargjort att flera aspekter måste iakttas. Det räcker inte att enbart studera ekonomistyrning då det är ett snävt begrepp. Samtidigt är det ett viktigt instrument eftersom ekonomiska mål formulerade i budget är bland de mest styrande i en kommunal verksamhet och påverkar rektorns styrning. Vi kan också se att organisering av verksamheten samt relationer mellan den strategiska ledningen, mellanchefer och den operativa kärnan är viktig och påverkar styrningens riktning. Likt Malmi och Brown (2008) kommer vi att utgå ifrån ett paket av flera kontrollinstrument för att fånga helheten i skolverksamheten och besvara forskningsfrågorna.

6. Metod

Studiens syfte avgör vilken metod som kommer att användas (Brinkmann & Kvale 2014:144). Vårt syfte är att generera kunskap i rektorns inflytande och utövande i styrningen av grundskolan varpå en kvalitativ metod kommer tillämpas. Ett sådant tillvägagångssätt avser att förklara egenskaper och deras betydelse, i motsats till kvantitativ forskning vars syfte är att mäta samband och frekvens för att generera kvantifierbara svar. Det handlar om att skapa en förståelse för det som ska studeras genom att klargöra för dess innebörd (Widerberg 2002:15).

Det finns olika tillvägagångssätt inom kvalitativ forskning, samtliga utgår dock från att studera och observera hur människor uppfattar världen för att skapa sig en förståelse. Hermeneutiken innebär att genom tolkning skapa förståelse för hur människor uppfattar världen (Hartman 1998:238ff). Dessa tolkningar måste motiveras vilket kan ske utifrån tillämpning av den hermeneutiska cirkeln. Det utgår ifrån en grundförståelse som genom tolkning leder till ny och utvecklad förståelse för helheten. Då våra egna uppfattningar alltid ligger till grund för förståelsen går en fullständig förståelse för en annan människa aldrig att få (Ibid:162, 166f). För att skapa förståelse för styrningen av grundskolan kommer teori och empiri blandas, ett sådant tillvägagångssätt kallas abduktion (Ahrne & Svensson 2011:192f). Den teoretiska referensramen kommer ligga till grund för vilka teman som ska belysas i empirin (Widerberg 2002:145). Vi utgår ifrån intervjuer för att generera förståelse om styrningen av grundskolan utifrån aktörers upplevelser (Brinkmann & Kvale 2014:41).

6.1 Intervjuer

Intervjun kommer utgöras av ett strukturerat samtal och inte utifrån ett slutet frågeformulär (Brinkmann & Kvale 2014:44f). Frågeformulär väljs bort då vi inte ämnar studera hur frekvent ett fenomen uppkommer utan hur det upplevs utav intervjupersonen i empirin (Esaiasson, Gilljam, Oscarsson & Wängnerud 2012:251f). Intervjun kommer ha en explorativ karaktär som innebär en mer öppen och flexibel intervju som möjliggör att fria och oväntade svar kan registreras och att följdfrågor kan ställas (Brinkmann & Kvale 2014:147f). En sådan intervjuemetod motiveras utav att verksamheten i vardera skola ser olika ut eftersom de formar organisationen utefter förutsättningar, ramar och riktlinjer. Att utgå från ett standardiserat

intervjuunderlag är ingen kvalitativ metod (Widerberg 2002:16). Vi har valt att utgå ifrån fem intervjuguider som formuleras utifrån vilken nivå informanten befinner sig (se bilagor 3-7). Dessa guider ska ringa in olika teman, det innebär att guiderna blir mer av ett stöd än något som slaviskt kommer följas.

En etisk aspekt som är angelägen att lyfta vid kvalitativa forskningsintervjuer är anonymitet (Ahrne & Svensson 2011:65). Vi har valt att anonymisera intervjuerna då vi anser att det inte fyller någon funktion att uppge deras identitet. Däremot kommer deras befattning delges då det är av betydelse för studien. Intervjuerna spelas in och transkriberas för att möjliggöra analys. Intervjuerna skrivs ned ordagrant i anslutning till intervjutillfället, hummanden och instämmanden utelämnas om de inte fyller någon funktion. För att strukturera intervjuerna kommer transkriberingar kodas utifrån kategorier som lyfts fram i den teoretiska referensramen (Brinkmann & Kvale 2014:234, 241f).

6.2 Urval

Urvalet består av de människor som valts ut för att få en inblick i verksamheten (Hartman 1998:249). Val av intervjupersoner i en kvalitativ studie görs på grundval av centralitet, alltså de personerna som utifrån position, erfarenhet och kunskap är de viktigaste personerna i verksamheten (Esaiasson et al 2012:258f). För att erhålla kunskap och kunna analysera styrningen utifrån ett helhetsperspektiv krävs att flera led i organisationen studeras. Nio intervjuer har genomförts på tre skolor i stadsdelen Lundby. De respondenter som valts ut besitter positioner som administratör, lärare, rektor, sektorschef för utbildning samt områdeschef för grundskola. Administratören kontaktats eftersom de har stor kunskap om organisationen då denna utgör stöd för rektorn. För att få insikt i vilka effekter styrningen får i verksamheten intervjuades lärare och rektorer kontaktas eftersom deras roll är i fokus för vår studie. Chef för sektor utbildning och dennes underordnade chef för området grundskola blir också föremål för studien då dessa antas ha en viktig roll i styrningen av skolan då sektorn via områdeschefen fördelar medel till verksamheten.

Den administratör och de lärare som intervjuades valdes ut utifrån ett snöbollsurval, ett sådant urval kommer till då svars personer i studien tipsar om personer som kan kontaktas (Esaiasson et al 2012:189). I vårt fall har rektorer hjälpt oss att kontakta lärare och en administratör. Rektorer som fanns listade på Göteborg Stads hemsida under Lundby stadsdelsförvaltning

kontaktades för förfrågan om intervju via e-post den 26 mars 2015. Sektor- och områdeschef kontaktades den 1 april 2015 via e-post. Dessa mottog samma förfrågan där uppsatsen syfte beskrevs samtidigt som vikten av deras delaktighet förklarades (se bilaga 1). I de fall svar uteblev kontaktades de återigen via e-post samt per telefon. Intervjutillfälle planerades för de personer som hade möjlighet att delta i studien.

6.3 Källkritik

Den kunskap som skapas är socialt konstruerad, för att andra forskare med vårt intervjuunderlag ska kunna göra om studien är det viktigt att intervjuaren inte påverkar berättaren (Brinkmann & Kvale 2014:69, 295). Frågor och svar utifrån intervjuer är källa till den kunskap vi genererar med uppsatsen vilket innebär att berättaren är i fokus. Tendenskriteriet blir särskilt viktigt för att bedöma sanningshalten i berättelsen utifrån personligt intresse och miljön som berättelsen uppkommit i. Tendens kan vara svårbedömd eftersom svarspersonen medvetet kan ge en snedvriden eller tillrättalagd bild av verkligheten för att vara lojala mot organisationen (Esaiasson et al 2012:285f). Generaliserbarhet är ett annat viktigt begrepp som innebär att studien ska kunna säga något om en större population än den studerade (Ahrne & Svensson 2011:28). Det finns en osäkerhetsfaktor i att basera kunskap på empiri eftersom det studerade nödvändigtvis inte kan säga någonting om helheten. För att komma till bukt med detta krävs att påverkande faktorer klagörs och särskiljs från varandra för att se om tolkningar är rimliga och kan motiveras (Widerberg 2002:22).

6.4 Verktyg för empiri och analys

Kommande empiriska och analytiska del kommer betraktas och struktureras utifrån kategorierna som vi tidigare presenterat i referensramen: planering, cybernetisk kontroll, administrativ kontroll samt kulturell kontroll. Dessa kategorier ger oss ett ramverk för redogörelse av empiri och analys. Varje kategori kommer bestå av flera steg där det första steget blir att kortfattat förklara kategorins innebörd. Ett andra steg blir att utifrån de svar vi fått i genomförda intervjuer klagöra för hur varje kategori tillämpas i grundskolverksamheten i Lundby. I denna tillämpande del ska rektorns roll särskilt belysas. Sista steget blir att analysera det avsnitt som presenterats. Efter att samtliga kategorier och dess tre steg har presenteras kommer en övergripande analys redogöras som efterföljs av en slutsats.

7. Empiri och analys

7.1 Planering

Denna typ av kontroll visar organisationens riktning samt vikten av den operativa kärnan delaktighet i planernas verkställande.

I skolan blir formuleringen av grundskolans riktning till viss del en politisk fråga då stadsdelen är huvudman och bär ansvaret för verksamheten. Politiker i stadsdelen kan bestämma verksamhetens riktning då de avgör vad som ska prioriteras. När politikerna går in och styr handlar det dock ofta om att allt fokus läggs på en fråga, menar en av cheferna vi intervjuat. En rektor menar att det gör att andra viktiga mål och planerade prioriteringar hamnar i skymundan eftersom politiska mål måste komma i första hand. En sådan prioriterad fråga som politikerna i stadsdelen framfört är att samtliga kommunala grundskolor varje dag ska erbjuda två maträtter i skolan. För skolorna har detta inneburit en extrakostnad som samtliga rektorer vill undvika, men som inte fått någon respons av politiker. Motivet bakom insatsen är att främja barnens valmöjlighet, i praktiken har det dock inneburit att mycket mat slängs.

Man kan egentligen säga att två rätter på [skola X] sätts mot att vi inte har en skolpsykolog i höst. (Rektor)

En anledning till att politiska beslut är specifika istället för att övergripande formulera riktlinjer för verksamheten kan vara det osäkra politiska läget, menar chefen. En rektor menar vidare att politiker ibland kan fatta beslut som inte är genomförbara i praktiken.

/.../ så det är ju bara ett spel för gallerierna som politikerna kör. Det kommer ju inte hända det här året /.../. (Rektor)

Ovanstående citat syftar till ett sådant icke genomförbart beslut där politiker utlovade mindre elevgrupper i ett skede då det inte var möjligt eftersom verksamheten redan var planerad inför kommande skoltermin. Även i den operativa kärnan upplevs politiska prioriteringar som problematiska. En av lärarna vi var i kontakt med ansåg att politikerna ibland fattar beslut utan att rådfråga professionen om vad som behövs i verksamheten. Politiker kan även genomföra särskilda satsningar som får öronmärkta bidrag från stadsdelen, därmed belastas inte skolornas budget. Ett sådant exempel var när högstadiel elever fick varsin dator. Investeringen innebar däremot extrakostnader för skolan då IT-support och ett uppgraderat nätverk krävdes, vilket fick bekostas av de enskilda enheterna.

Ekonomistyrningssystemet Rappet har införts i Göteborgs Stads bolag och förvaltningar och avser att tydliggöra grundskolans riktning, ansvarsfördelning och styrning där uppföljning är en central del. Rappet avser att skapa en tydlig dialog mellan den strategiska ledningen och den operativa kärnan (Göteborgs Stad 2004). En tydlig åtskillnad mellan mål (“vadet”) och åtgärder för att uppnå målet (“huret”) krävs, vilket innebär att separera mål som huvudmannen formulerat från åtgärder den operativa nivån och mellanchefer antagit (Göteborgs Stad, D). Rappet utgår ifrån balanserat styrkort som ska ringa in ett helhetsperspektiv av verksamheten utifrån medborgare-, process-, medarbetare- och ekonomiperspektiv. Systemet avsåg att skapa ett mer enhetligt, förenklat och effektivare rapporteringssystem med fokus på det viktigaste (Göteborgs Stad 2004). Chefens syn på Rappet:

.../ jag tycker det har blivit onödigt krångligt de har ju, jag har varit med i hela alltså från att man införde Rappet det såg ju inte alls ut så då det var ju mycket enklare än vad det är idag .../. Nej så det är ett knöligt system det är, är inte användarvänligt, det är väldigt synd .../. (Chef)

Den förenkling och enhetlighet som Rappet skulle medföra saknas enligt den chef vi varit i kontakt med. Hen menar istället att det tar mycket tid och att det är alldeles för svårförståeligt.

7.1.1 Analys

Trots att införande av nya styrmodeller syftar till att skapa mer ändamålsenlig styrning verkar Rappet, likt det iakttagna problemet i vårdsektorn gällande finansiella rapporter, sakna verksamhetsanpassning och är svår att hantera. Då systemet inte är användarvänligt motverkas en ändamålsenlig styrning eftersom den operativa nivån måste bli delaktig för att förverkliga mål. En framgångsfaktor för styrningen av grundskolan enligt en av de intervjuade cheferna är en enad politik. Chefen menar att en anledning till att politiker går in i “huret” kan vara att den lokalpolitiska majoriteten är svag. Utifrån ovanstående nämnda politiska prioriteringar framgår att “huret” ibland lämnar den operativa nivån vilket kan skapa problem eftersom verksamma i organisationen, rektorer och lärare, har större kunskap om vilka områden som bör prioriteras för en effektivare verksamhet. Den operativa nivån menar att politiker saknar kunskap och använder resurser till ändamål som inte nödvändigtvis förbättrar resultaten. Ett sådant exempel är citatet ovan gällande maträtter som för en rektor innebar att skolpsykologen fick bortprioriteras. Faktorer som motverkar en ändamålsenlig styrning är alltså skilda åsikterna om vilka områden som ska prioriteras och vilken riktning verksamheten ska ha samt att styrsystemet är svårhanterligt.

7.2 Cybernetisk kontroll

Denna kategori handlar om att verksamheten ska utvecklas i enlighet med de mål som formulerats för verksamheten där budget har en central funktion.

7.2.1 Budget

Utifrån respondenterna framgår det att budgeten är det i särklass vanligaste styrinstrumentet i grundskolan och är överordnat allt. "Ekonomin är ju överordnad målen kan man säga" (Rektor). Sektorschefen har det yttersta ansvaret för sektor utbildnings budget, men områdeschefen fördelar pengar till stadsdelens grundskolor. Detta sker efter att rektorns lön, modersmålsundervisning och assistans för funktionsnedsättning samt kostnader för elever som går på andra skolor utanför stadsdelen har dragits bort. Kvar blir en pott pengar som fördelas till skolorna utefter en elevpeng som beräknas i samråd med ekonomen. Antal elever avgör vilka resurser skolorna får och elevpengen beräknas utefter tre nivåer utifrån årskurs och föräldrarnas utbildningsbakgrund. De äldsta barnen får den största elevpengen, likaså de elever som har föräldrar med lägst utbildningsbakgrund. Fördelning sker efter ett prognostiserat elevantal och varje rektor ansvarar över den sammanlagda elevpeng som skolan fått. Den oro som formulering av den statliga budgeten medförde påverkade även stadsdelsnivå vilket innebar att rektorer tilldelades budget först i slutet av februari.

Elevprognoser kan bli problematiskt i en växande stadsdel då det är svårt att planera antal elever under året menar en av de intervjuade cheferna. Detta innebär att det alltid måste finnas en marginal för framtida elevökningar. En oväntad elevökning i samband med krav på besparing drabbade en av de studerade skolorna, vilket innebar att områdeschefen fick justera elevpengen för att undvika budgetöverskridelse. Skolorna tilldelades mindre pengar och rektorer fick anpassa verksamheten efter omständigheterna. Om besparingskrav utlyses i januari innebär det att rektorn inte kan genomföra förändringar under vårterminen eftersom organisationen redan planerats, förändringar kan först förverkligas under höstterminen menar rektorerna. Anledningen är att budget formuleras utefter kalenderår och inte efter verksamhetsår, som består av två läsår. Samtliga rektorer önskar en mer långsiktig budget då de idag upplever att organisationen påverkas stort av variationerna mellan utdelningar och besparingar som sker under året. Om ett underskott påvisas vid uppföljning ska verksamheten inom 20 dagar upprätta en konsekvensbeskrivning och en åtgärdsplan för att det ska vara möjligt att hämta hem ett underskott i tid, annars finns risken att ett underskott accelererar

menar en av cheferna. Om det råder en snedfördelning mellan sektorerna kan ett överskott i en sektor justera ett underskott i en annan anger chefen.

Ordförande för Utbildningsnämnden i Göteborgs Stad menar att resursfördelningen till skolområdet och mellan skolor är en av grundbultarna för att få en likvärdig skola. För tillfället saknas en enhetlig fördelningsmodell för hela staden. I skrivande stund studerar Utbildningsnämnden möjligheten att ta fram en sådan modell med syfte att skapa mer transparens i systemet (se bilaga 2). En chef om införandet av en ny fördelningsmodell:

"/.../ alltså någonstans så tycker jag att man ska ha ett så enkelt sätt som möjligt att fördela pengar för att i slutändan alltså, jag kan ju känna att man kan ju hitta på massa sofistikerade fördelningsmodeller men pengarna blir ju inte mer ändå alltså /.../. (Chef)

En belöning som kan hänföras till rektorsrollen är att ha en ekonomi i balans.

"/.../ ekonomin är ju absolut det som kan göra mest ont i magen när det inte går ihop, det tycker jag. (Rektor)

För ekonomisk balans krävs att även övrig personal i verksamheten har en förståelse för budget. En stor kostnad är tillfälliga vikarier, en post som skulle kunna minskas genom att personalen täcker upp för varandra i större mån menar både rektorer och en lärare. En lärare menar att *“/.../ vissa tar alltså in vikarier på loven när vi har 10 barn och sådana här grejer /.../”* (Lärare). Genom att dra in på sådana kostnader menar hen att pengar kan användas till andra ändamål. En lärare önskar att professionen fick mer budgetansvar för att ge lärare en större förståelse för att prioriteringar måste göras. Hen tror att ansvarskänslan för arbetsplatsen hade ökat om var och en fått en liten summa pengar att köpa in undervisningsmaterial för, idag upplever hen att dennes undervisningsmaterial måste låsas in.

Just pengabrist i skolan är en faktor som samtliga respondenter belyser. Kommunen ska enligt skollagen (SFS 2014:458) fördela resurser efter olika förutsättningar och behov. Rektorer ansvarar för fördelningen av resurser inom verksamheten och därmed att särskilda behov tillgodoses, de menar dock att medel saknas för att uppfylla lagkravet. Mer specifikt angav en rektor:

Och i vår verksamhet så är det ju väldigt komplicerat och komplext för vi har ju statliga mål som vi måste följa och vi måste följa lagen att till exempel alla elever har rätt till särskilt stöd om de behöver det och så vidare men det säger inte ekonomin. Vi kan alltså inte leva upp till de målen som lagen säger att vi är skyldiga att hålla för att det räcker inte helt enkelt pengarna till. (Rektor)

Enligt en rektor anger politiker att de hela tiden tillför medel till skolan men rektorer menar att de pengar som tillförts inte syns i den dagliga verksamheten då en större del gått till att öppna nya grundskolor. Detta för att bemöta den stora ökningen av elever som sker i samband med bostadsbyggande i stadsdelen.

./.../ alltså den expansion som sker i är ju ingen expansion, det är explosion. Det ökar ju så det är inte klokt ./.../. (Chef)

Detta kommer att kräva nya skolbyggnader. Sådana investeringsbeslut är politiska och tas två gånger per år, vilket enligt en chef innebär att det är alltid ett tidseftersläpp mellan efterfrågan och utbud på skolplatser.

7.2.2 Måluppfyllelse

“Budget för oss är väldigt mycket måluppfyllelse” (Rektor). Skolans viktigaste mål är att främja lärande och kunskapsutveckling, vilket är en av de största utmaningarna för rektorer och kräver ett långsiktigt arbete. Sektorschefen påpekar att måluppfyllelse inte enbart handlar om att höja resultaten utan också om att eleverna ska klara sig på egen hand i framtiden. Uppföljning ska åskådliggöra måluppfyllelsen och presenteras inför nämnd och kommunfullmäktige. Både sektors- och områdeschef anser att det inte finns någon otydlighet i skolans styrning och ledning gällande uppföljningar av aktiviteter eftersom Göteborgs Stad jobbat mycket med dessa frågor. Sektorschefen anser också att uppföljning tar mycket kraft samt att sektorn upplevs som “toppstyrd”. I stadsdelen är måluppfyllelsen bland eleverna låg i jämförelse med övriga Göteborg. Under de senaste åren har insatser initierats för att öka måluppfyllelsen i en av de studerade skolorna, dock utan avsedd effekt. De insatser som gjorts i stadsdelen har bland annat inneburit fortbildning där de diskuterat bedömningsfrågor och språkutvecklande arbete som ska genomsyra hela utbildningen.

Så det blir spännande att se vad som händer med måluppfyllelsen, vi tror att det kan öka lite så blir alla glada och nöjda ett år. (Rektor)

Enligt en rektor avgör resurser nödvändigtvis inte kvalitén samtidigt som hen något motsägelsefullt menar att måluppfyllelsen skulle förbättras om fler lärare anställdes.

Hur många personal har jag råd att ha i höst? Ja råd att ha, råd att ha, hur många måste jag ha för att kunna bedriva en undervisning för att kunna nå en måluppfyllelse. (Rektor)

En ytterligare svårighet som en rektor belyser gällande måluppfyllelsen är den utbredda segregation som råder i stadsdelen och i staden. Enligt rektorn utgör Lundbyleden en gräns för olika förutsättningar som påverkar skolornas måluppfyllelse, såsom andel barn med annat

modersmål. Två skolor som ligger på var sin sida leden skiljer sig markant åt gällande andel elever med annat modersmål. Andelen är cirka 85 procent på en skola, motsvarande siffra på en annan skola är fem procent där elever dessutom har betyg över rikssnittet. Enligt rektorn förklaras skillnaderna i Göteborg av goda förbindelser samt att föräldrar har fritt val att välja skola. När föräldrarna intresserar sig för skolan i större utsträckning ställs högre krav på både skola, undervisning och barn vilket påverkar måluppfyllelsen positivt menar både rektorn och en lärare. Dessa föräldrar har i allmänhet mer kunskap om skolan och ifrågasätter betygsbedömningen i större grad, menar läraren. En förklaring återfinns också i bostadspolitiken menar sektorschefen, eftersom nybyggda områden i stadsdelen har höga hyror vilket innebär en viss kategori av hyresgäster. För att motverka segregation krävs en blandning i bostadsområden och grundskolan. Sektorschefen menar att stora skillnader innebär att många unga kan hamna fel när de blir äldre varpå skillnader måste utjämnas tidigt, skolan blir därmed ett viktigt forum för att motverka segregation.

Enligt en chef har skolan blivit mer målstyrd, men resultaten har inte förbättrats vilket elevbetygen är ett kvitto på. Ordförande i utbildningsnämnden, tycker att skolan riktar in sig för mycket på resultat istället för att fokusera på utvecklingen. Att resultat hamnat i fokus beror på att politiker vill se en ökad måluppfyllelse i stadsdelen men rektorerna menar att politiker har för ensidigt fokus på detta. Politikens ensidiga fokus på måluppfyllelse beror på bristfällig kunskap om verksamheten, menar en rektor.

Alltså det hade ju varit intressant om de kommer ut och tittar på verksamheten för att få en lite djupare förståelse men samtidigt, vi pratar ju om, det är ju inga politikerproffs utan det är liksom fritidspolitiker med olika uppdrag och problemet är väl att man inte har kunskaper om det som vi håller på med och den komplexiteten. (Rektor)

Enligt sektorschefen går kostsamma elever, nyanlända eller elever i behov av särskilt stöd, i större utsträckning i kommunala skolor. Rektorn menar vidare att det krävs en förståelse för de faktorer, till exempel hemmasittare, nyanlända och psykisk ohälsa, som påverkar måluppfyllelsen.

7.2.3 Analys

De kontrollinstrument som kan sorteras in under den cybernetiska kontrollen är det som ges störst utrymme i vår studie eftersom de är viktiga i skolans organisation. Respondenterna är överens om att budgeten är det styrmedel som är mest styrande och att budget är överordnat allt. Roller som antas i budgetprocessen som väktare och förkämpar syns tydligt. Av

måluppfyllelsen att döma är utvecklingstakten låg vilket kan kopplas till att rollerna inte är i balans då väktare har för stark ställning. Politiker anger att de hela tiden tillför pengar, rektorer menar dock att de medel som tilldelas grundskolan inte är tillräckliga för att klara det uppdrag som staten formulerat, vilket i viss mån även gör budget överordnad lagstiftningen. Budgeten begränsar rektorns inflytande över styrningen då de endast kan fördela de pengar som stadsdelen tilldelat. Fördelning sker efter en uträknad elevpeng, rektorer upplever att variationen stundvis är stor vilket påverkar deras möjlighet att planera för verksamheten. Anledningen till den stora variationen kan bero på att stadsdelen finansierar flera sektorer utöver utbildningssektorn, för att få stadsdelens totala ekonomi att gå ihop krävs justeringar vilket kan drabba grundskolan. Detta hade möjligtvis lindrats utav en fördelningsmodell som är gemensam för hela staden, som rimligtvis skulle ge en mer stabil resursfördelning i den benämningen att justeringar inte blir lika smärtsamma för verksamheten. Attityden gentemot införandet utav en ny modell förefaller dock vara skeptiskt.

Trots att instrumentet har stor betydelse saknar det, liksom Rappet, verksamhetsanpassning. Om budgeten var bättre anpassad efter verksamheten och fördelades utefter verksamhetsår istället för kalenderår, skulle verksamheten möjligtvis kunna planeras på ett mer resurseffektivt sätt. Som det ser ut idag planeras vårterminen under hösten, när budget kommer i januari är rektorns planering för verksamheten gjord och kan inte anpassas till budget utan eventuella förändringar förflyttas till höstterminen. Det blir därmed ett tidseftersläpp vilket skapar problem med planeringen och kan således ge effekten av en sämre ekonomi. Ytterligare ett problem är att den operativa nivån inte involveras i budgetprocessen vilket kan innebära att de saknar förståelse för finansiell information. En förståelse för budgetprocessen bland anställda kan rimligtvis leda till effektivare resursutnyttjande.

Förutom finansiellt fokus innebär det cybernetiska kontrollinstrumentet att rikta fokus på måluppfyllelse. Rektorerna anser dock att måluppfyllelsen har för snävt fokus. En anledning till det kan härledas till NPM reformer som innebär att målstyrning ersatte detaljstyrning av offentliga organisationer. För att möjliggöra en sådan styrning krävs att mål kan mätas vilket innebär att icke finansiella mål ges mindre utrymme eftersom dessa är svårsmätta. Sådana mål kan vara att minska psykisk ohälsa och att lyckas väl med mottagande av nyanlända, mål som är viktiga då de på längre sikt kan förbättra måluppfyllelsen. Men för att skapa en förståelse för dessa faktorer krävs en större inblick i verksamheten. Det är också viktigt att se till

faktorer såsom segregation och föräldrars utbildningsbakgrund eftersom det kan påverka måluppfyllelsen.

Trots att stadsdelen genom Rappet utgår ifrån det balanserade styrkortet som ska balansera olika perspektiv verkar alltså fokus ändå hamna på det som kan mätas. En ytterligare orsak till detta kan vara att politiker i kommunen vill kunna redovisa ett konkret resultat för att visa skolans utveckling över åren i förhoppning att få förnyat förtroende att styra kommunen.

7.3 Administrativ kontroll

Chefer styr och organiserar de anställda och deras arbete genom organisationsstruktur, ledningsstruktur samt riktlinjer och rutiner.

7.3.1 Organisationsstruktur

Detta är ett utav de vanligast förekommande styrinstrumenten i kommunala organisationer och innebär ett sätt för chefen att förändra verksamheten. Enligt skollagen (SFS 2010:800) är det rektorn som beslutar om den inre organisationen. På en av de studerade skolorna anger rektorn att verksamheten till höstterminen kommer organiseras horisontellt vilket innebär att varje årskurs har ett arbetslag över åren. Anledningen till omorganiseringen är att minska arbetsbelastningen då planeringstiden för lärarna förväntas minska samtidigt som de kan utveckla sin undervisning och lära känna eleverna bättre.

Ett annat exempel på att organisering ämnar medföra en positiv förändring av verksamheten är Prioprojektet. Projektet innebär en process som syftar till att kartlägga verksamheten genom intervjuer och mätning av personalens tid för att identifiera förbättringsområden som på sikt ska höja måluppfyllelsen. En av skolorna har valts ut som deltagare i processen som bedrivs av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och Stockholms Stad. Projektet förväntas leda till effektivare möten och flera lärare är positiva då de känner frustration över att tiden går till fel saker. Denna förändring kommer dock ta tid, i andra länder har resultat först uppkommit flera år senare. Hur lång tid processen kommer vara aktuell är däremot inte helt klart då det är ett politiskt beslut som för tillfället endast är budgeterat för ett och ett halvt år.

7.3.2 Ledningsstruktur

Ledningsstrukturen visar styrelsens sammansättning och handlar bland annat om att genom möten påverka och övervaka de anställdas beteenden vilket gör att de anställda blir ansvariga för deras handlande. Det är rektorer som har möjlighet att påverka anställda och hålla dem ansvariga, till skillnad från andra mellanchefer har rektorer ett lagstyrt ansvar för sin organisation. Enligt områdeschefen är rektorsrollen ett omöjligt uppdrag då rektorn förväntas ha kunskap samt vara aktiv och medverkade i alla skolfrågor. Rektorsrollen innebär att vara både ekonomi- och personalchef, utmaningar för rektorer är att ha ekonomin i balans, bedriva en bra verksamhet samt uppnå god måluppfyllelse. Enligt de intervjuade rektorerna måste de kunna prioritera de arbetsuppgifter som är viktigast.

*./../ det gäller att inte springa på allt och det gäller att inte bränna slut på alla stubiner./../.
Du måste vara duktig på att delegera ./../ för om man bara delegerar på rätt sätt och om man har alla funktioner runt sig som behövs så tycker jag inte det är övermäktigt. (Rektor)*

Stadsdelen har jobbat med Chefios, ett projekt med fokus på att se över chefernas arbetssituation genom att kartlägga arbetsmiljön för att se vilka områden som behövde stödjas, där rektorns arbetssituation var i särskilt fokus. Effekter av projektet var bland annat att flera rektorer fick en administratör och/eller biträdande rektor för att underlätta arbetet. Den administratör vi varit i kontakt med är chefsstöd och informerar rektorn om flera program och system. Ekonomiska frågor såsom exakta siffror på antalet elever för att få en bra budget samt kontering är andra arbetsuppgifter som administratören är delaktig i.

*I organisationen så måste en kontera och en attestera och jag är den enda som konterar.
Samtidigt kan jag hålla med om att det är bra att det bara är jag och inte för många, för då blir du vet många kockar, det blir bara jobbigt, det blir kaos. (Administratör)*

Rektorerna anser att stadsdelen har varit bra på att ta fram stödfunktioner, bland annat i form av en verksamhetsekonom för grundskolan i stadsdelen som hjälper till med budgetfrågor. Områdeschefen utgör också ett stöd genom att sammanfoga rektorerna på möten varje vecka där viktiga punkter diskuteras. Dessa möten tar främst upp frågor om budget, styrning och ledning samt uppföljning. Det finns även andra stödfunktioner för exempelvis upphandling, IT samt fackliga avtal. HR-avdelningen har öppet hus en gång i månaden för att presentera stödet som de erbjuder.

Jag har gått på dem och då vet jag aha det är dig jag ska ringa, bra då gör jag det och då är det inga problem. (Rektor)

Rektorn anser att det finns mycket stöd att få men att det är upptill var och en att ta del av den hjälp som erbjuds.

7.3.3 Riktlinjer och rutiner

Dessa anger processer som i sin tur uppger om uppgifter eller beteenden ska utföras eller inte. I Rapporten formuleras tydliga riktlinjer för grundskolan. Först utformas en nulägesanalys och en övergripande verksamhetsplan av sektorschefen för hela utbildningssektorn. Områdeschefen formulerar sedan en verksamhetsplan för grundskolan och utifrån den skriver sedan rektorer en plan för deras organisation som följs upp vid olika tidpunkter under året. Frågor formuleras av stadsledningskontoret, kommunfullmäktige, stadsdelsnämnd, sektorschef och områdeschef som sedan styrs ut via Rapporten i form av mål och riktlinjer som ska genomföras och följas upp på verksamhetsnivå. En del frågor tycks däremot inte vara verksamhetsanpassade.

./../ svara på de frågorna som politiker eller huvudman egentligen kommer med, det är ju så dumma frågor så det är ju liksom allvarligt talat. (Rektor)

Respondenterna upplever överlag skollagen som en tydlig riktlinje för skolan. Lärarna känner sig självständiga gällande utformningen av undervisningen inom den ram som budget, lagar och förordningar utgör. Något som lärarna dock anser begränsar deras frihet gällande undervisning är den administration som krävs:

./../ man tänker att huvuduppgiften ska vara undervisning, men det gör vi ju litegrann sen är det mycket administration och mycket svara på mail och de ska dokumenteras saker ./../. (Lärare)

Fokus har enligt en lärare flyttats från barnet till administration vilket ställer krav på allt mer dokumentation. Däremot menar en lärare att både hen och andra lärare upplever att det saknas en tydlig vägledning av rektorns vision och ambition gällande skolan, något som det pedagogiska ledarskapet var menat att ge. Det som hindrar samtliga rektorer från att vara ute i verksamheten och ge raka besked är det administrativa arbetet som ibland har en förmåga att ta över. En lärare menar att det som utmärker framgångsrika skolsystem är att rektorn är ute i klassrummen majoriteten av tiden, något som i Sverige är omöjligt på grund av att rektorn har för stor arbetsbörda.

De får ju ofta välja om de vill vara duktiga pedagogiska ledare eller rektorer som håller budget så det måste vara skittråkigt för dem ./../. (Lärare)

En ytterligare otydlighet gällande riktlinjer är den dubbla styrningen som sker då kommunen tillför medel till skolan medan staten formulerar de lagar som gäller för verksamheten.

Ja ibland kommer ju sådana saker att ha man tur så är politikernas riktlinjer samma som de statliga så att säga /.../. (Rektor)

Enligt en lärare blir den dubbla styrningen ett problem vid ansvarsutkrävande varpå staten menar att kommunerna inte ger skolorna tillräckligt med resurser för att uppnå målen. Enligt ordförande i Utbildningsnämnden pågår diskussioner om att frånta stadsdelarna ansvaret för grundskoleverksamheten genom att införa en kommuncentral skolnämnd i staden, i likhet med Malmö och Stockholm. För städerna har införandet påverkat måluppfyllelsen positivt.

I Göteborgs Stad har ett Utbildningsutskott införts för att öka politikernas kunskap om skolan förklarar en chef. Politiker och tjänstemän i staden har enats om tre fokusområden som ska gälla och har framtagits efter skolinspektionens granskning, dessa är det pedagogiska ledarskapet, det systematiska kvalitetsarbetet och det kompensatoriska uppdraget. Enligt en chef innebär det pedagogiska ledarskapet att rektorer ska vägleda professionen och förbättra måluppfyllelsen. Hen menar att det systematiska kvalitetsarbetet innebär att alla ska få en likvärdig utbildning som ska säkras genom uppföljningar och analys av resultat som i sin tur ska utveckla verksamheten. Det kompensatoriska uppdraget ska kompensera för de skillnader som finns mellan elevernas förutsättningar, till exempel genom särskild läxhjälp eller vid fördelning av elevpeng.

7.3.4 Analys

Vi kan konstatera att rektorn har ett stort inflytande när det gäller skolans organisation. På en av skolorna har rektorn valt att organisera verksamheten horisontellt. Om detta innebär en effektivare ansvarsfördelning och planeringsvinst kan vi konstatera först efter att omorganisationen genomförts. Ett antagande är att även övriga rektorer borde se över sin inre organisation för att studera möjligheten till effektivisering. En begränsning som rektorerna däremot upplever är den administration som krävs vilket begränsar deras möjlighet att vara pedagogiska ledare. För att öka studieresultaten kan det pedagogiska ledarskapet behöva ges ett större utrymme då det finns ett samband mellan elevernas studieresultat och rektorns styrning. Chefios medförde vissa förbättringar, men rektorer har fortfarande en för hög arbetsbelastning. En av rektorerna ansåg att det fanns bra stödfunktioner men att arbetsbelastningen är densamma. Om fler delar av det administrativa uppdraget delegerades

skulle rektorns arbetsbelastning rimligtvis minska vilket kan innebära att mer tid ges åt det pedagogiska ledarskapet.

Friheten att utforma skolverksamheten begränsas också utav politiska mål eftersom dessa mål tenderar att vara för detaljerade då de även beskriver vägen till målet, vilket lyftes fram under kategorin planering. För detaljerade mål och diskussionen om att frånta stadsdelarna ansvaret för skolan är indikationer på att ansvaret för skolan återigen blir centraliserat. Idag upplevs en dubbel styrning från både statligt och kommunalt håll vilket försvårar ansvarsutkrävandet och rektorns styrning. Vem bär ansvaret för att skolelever blir allt sämre på att läsa? Vad ska rektorn göra ifall statliga och kommunala riktlinjer går isär? Om ansvaret för skolan flyttas från stadsdel till kommun menar respondenterna att både styrning och resursfördelning förtydligas. Något som gjorts för att tydliggöra skolans riktning var att skapa tre fokusområdena som politiker och tjänstemän enats om. Dessa tre bildar dock ett brett område som inte verkar tydliggöra verksamhetens riktlinjer. Syftet med att decentralisera ansvaret för skolan var att skapa en bättre resursfördelning. Att riktningen för styrningen återigen har en antydning av centralisering kan vara ett bevis på att decentralisering inte gav förväntade effekter. Den statligt formulerade befattningsutbildningen kan också ses som att det från statligt håll finns en ambition om att styra rektorsrollen.

7.4 Kulturell kontroll

En kontrollfunktion som utifrån värderingar och normer styr organisationen och dess medlemmar. Eftersom grundskolan är en organisation som präglas utav samordning och samarbete snarare än traditionella hierarkiska ledningsstrategier förefaller detta styrinstrument vara av intresse. Samarbete krävs när arbetet ska samordnas vilket i sin tur innebär att relationer blir viktiga att belysa.

Dagligt stöd och hjälp rektorerna emellan är en indikation på att deras relation och sammanhållningen är stark. Även mellan lärare syns denna sammanhållning då de stöttar varandra i arbetet, enligt en lärare är det nödvändigt med anledning av de ibland höga krav som ställs på dem. Kommunikationen mellan politiker och rektorer är dock bristfällig.

Har vi någon kommunikation? /.../ Nej jag vet inte om jag tycker att vi har någon kommunikation. (Rektor)

Relationen och kommunikationen mellan den operativa kärnan och mellanchefer är av särskild betydelse eftersom det är via denna nivå som “vadet” blir till “huret”. En lärare om relationen till rektorn:

“.../ det är ju jätteviktigt att man har någon man har förtroende för. Jag fick en sådan spelevink som trodde att han var jättesnygg liksom och gick runt med ett sådant där vackert leende jämt och det klarade jag inte av. (Lärare)

Enligt chefer och lärare vi intervjuat är även rektorns egenskaper betydande. En chef lyfter specifikt fram förmågan att skapa goda relationer och engagera andra. En lärare anser att det krävs att rektorn har ett brinnande intresse för skolutveckling. En chef om rektorsrollen “.../ det är tyvärr så att det är med rektorn det står och faller en skola någonstans” (Chef). Rektorn har därmed en avgörande betydelse på skolans resultat.

7.4.1 Analys

Kommunikationen mellan politiker och mellanchefer blir en viktig del för att säkerställa att politiska mål och visioner kommuniceras ned i den operativa verksamheten. Relationen och kommunikationen inom den operativa verksamheten förefaller vara viktig. De lärare vi har varit i kontakt med har en god relation till rektorn och en förståelse för deras komplexa uppdrag. Relationen rektorer emellan är också positiv i verksamheterna vi studerat då de har daglig kontakt och hjälper varandra. Av citatet ovan framgår att kommunikation däremot saknas mellan verksamheten och den strategiska ledningen, trots att införandet utav Rappet skulle förstärka dialogen mellan den strategiska ledningen och den operativa kärnan. Om kommunikationen är bristfällig mellan den strategiska ledningen och mellanchefer finns det risk för att den strategiska ledningens mål inte tränger ned i den operativa verksamheten eftersom de upplevs som främmande och irrelevanta. En förbättrad kommunikation mellan de organisatoriska nivåerna skulle rimligtvis innebära en större förståelse för verksamheten och en bättre överensstämmelse mellan nivåerna. Detta skulle också kunna lindra de starka roller i form av väktare och förkämpar som återfinns i organisationen.

7.5 Övergripande analys

Ett återkommande problem är att flera styrinstrument saknar verksamhetsanpassning. Budgeten är inte tidsanpassad, Rappet är inte användarvänligt och politiska mål och frågor överensstämmer inte alltid med verksamheten. Budgeten är som nämnts överordnat allt, ett problem som iakttagits är att ansvar och befogenheter inte alltid är på samma organisatoriska

nivå eftersom kostnadsansvar inte alltid matchas med medelstildelning. Ett sådant exempel är politikerns krav på två maträtter, politiker har formulerat kravet men rektorn ansvarar för att uppfylla kravet och får betala kostnaden från sin budget. Både lärare och rektorer nämner att det krävs att uppgifter prioriteras och att rektorer måste välja mellan att vara pedagogisk ledare eller att hålla budget. Rektorsuppdraget innebär dock båda dessa uppdrag men ibland måste det ena bortprioriteras.

Politiska prioriteringar och riktlinjer som styr skolan tenderar vara snabba och kortsiktiga vilket blir problematiskt i en professionell byråkrati eftersom de kräver långsamma förändringar och en stabil omgivning. Prioprojektet är ett sådant projekt som ämnar effektivisera verksamheten. Projektet har dock endast planerats för att pågå i ett och ett halvt år, räcker den tiden till att effektivisera verksamheten? I andra länder har det tagit flera år innan resultat syns menar en lärare. Detta kan innebära att förväntade effekter av Prioprojektet inte hinner uppkomma innan projektet avslutas. Dessa problem i samband med den dubbla styrningen som sker gör det problematiskt för rektorn att styra skolan. Vid sidan av formella aktörer som stat och kommun måste skolan också samordnas utefter påtryckningar som finns i omgivningen. Dessa utgörs bland annat av föräldrar, professionen samt samhällsstruktur i form av segregation, bostadspolitik och det svaga politiska läget. Förtroende hos dessa parter krävs för att rektorn ska kunna utföra sitt uppdrag.

8. Slutsats

Vårt syfte var att generera kunskap i rektorns inflytande och utövande i styrningen av grundskolan. Vi har bidragit till att belysa att styrningen är komplex då det sker styraktiviteter på flera organisatoriska nivåer som ibland motverkar varandra och begränsar rektorns inflytande över styrningen. Utifrån vår studie kan vi bekräfta att rektorsrollen är komplicerad då de olika lagreglerade uppdragen som tillfaller rektorn inte alltid kan kombineras.

Utgångspunkten för vår studie var tre forskningsfrågor: Hur sker den övergripande styrningen av grundskolan ur ett lokalt perspektiv? Vilket inflytande har rektorn över styrningen? Vilka styrmedel uppfattas av rektorn som mest styrande? Vi har förklarat att den övergripande styrningen ur ett lokalt perspektiv till stor del sker via Rappet där skolans riktning och ansvarsfördelning formuleras. Utifrån redogörelsen för de olika kategorierna som styrinstrument sorterats under kan vi konstatera att de cybernetiska kontrollfunktionerna ges

störst utrymme, trots att dessa kontrollverktyg i likhet med Rappet är svårhanterliga. Rektorer anser att måluppfyllelse tillskrivs ett allt för stort utrymme eftersom måttet utelämnar viktiga faktorer. Ensidigt fokus på måluppfyllelsen kan härledas till politikerns okunskap om verksamheten. Rektorners inflytande över styrningen skiljer sig åt beroende på vilket styrinstrument det är tal om, störst påverkan har de över organisationsstrukturen. Budget är det styrmedel som rektorer uppfattar som mest styrande då det är överordnat allt. I problemformuleringen antog vi att det är svårt för rektorer att styra verksamheten på grund av hög arbetsbelastning, starka professioner och otydlig styrning från huvudmannen. Vi kan konstatera att detta till viss del stämmer, rektorn har en alldeles för hög arbetsbelastning och styrningen är otydlig, inte enbart ifrån huvudmannens håll utan oklarhet återfinns även i de statliga direktiven. Dessa riktlinjer skapar en dubbel styrning av grundskolan som i vissa fall är oförenliga. Däremot verkar professionen inte utgöra ett problem för styrningen av grundskolan eftersom det råder en ömsesidig förståelse för uppdraget mellan lärare och rektorer.

Att beskriva hur styrningen uttrycks i grundskoleverksamheten är komplext då rektorn styrning påverkas av såväl nationella som kommunala styrsignaler. Samtidigt har även omgivningen inverkan på rektorn styrning. Ett passande citat som vi vill avsluta vår studie med:

Så att det är klart man vill ju gärna styra skolan men man vet ju inte än var den frågan landar /.../. (Chef)

Ett föreslaget ämne för framtida studier skulle kunna vara att fördjupa sig i vad som händer med skolans styrning om stadsdelarna frångår ansvaret för grundskolan. Skapas en tydligare styrning och hur påverkar det rektorn? I en sådan studie kan det vara intressant att se hur andra storstäder i Sverige gått tillväga för att förändra skolorganisationen. Om kommunen tar över ansvaret för skolan förtydligas möjligtvis styrningen men det kan också betyda att avståndet mellan den strategiska ledningen och operativa nivån utökas varpå kommunikationen kan försämrats ytterligare. Det är med spänning vi följer debatten om skolans centralisering.

Referenser

Ahrne, G & Svensson, P (2011). *Handbok i kvalitativa metoder*. Malmö: Liber.

Antikainen, A (2006). *In Search of the Nordic Model in Education*, Scandinavian Journal of Educational Research, 50:3, ss. 229-243.

Ax, C & Kullvén, H (2005). *Den nya ekonomistyrningen*. Malmö: Liber.

Benaim, Y. & Humphreys, K .A (1997). "Gaining Entry: Challenges for the novice headteacher", School Leadership & Management, vol. 17, no. 1, ss. 81-94.

Brorström, B, Haglund, A & R. Solli (2010). *Förvaltningsekonomi, En bok med fokus på organisation, styrning och redovisning i kommuner och landsting*. Lund: Studentlitteratur.

Brinkmann, S & Kvale, S (2014). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur.

Esaiasson, P; Gilljam, MI; Oscarsson, H & L Wängnerud (2012). *Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individen och marknad*. Stockholm: Norstedts Juridik.

Larson, A (2015). Ansvaret för skolan kan flyttas från stadsdelarna. *Göteborgs Posten*. 21 maj <http://www.gp.se/nyheter/goteborg/1.2722038-ansvaret-for-skolan-kan-flyttas-fran-stadsdelarna> [2015-05-22]

Göteborgs Stad, A (2014). *Förslag till budget 2015 och flerårsplaner 2016-2017 för Göteborgs Stad 2015*. http://goteborg.se/wps/wcm/connect/a8b135c8-7e1e-4d25-8948-200d0c931e73/Budgettext+2015_FINAL+NY.pdf?MOD=AJPERES [2015-03-26]

Göteborgs Stad, B (2014). *Hjuviksgården* <http://goteborg.se/wps/portal/enheter/grundskola/hjuviksgarden/> (Arbetsplaner) [2015-05-21]

Göteborgs Stad (2015). *Lundby stadsdelsförvaltning, Organisation och ledning i Lundby stadsdelsförvaltning* <http://goteborg.se/wps/portal/enheter/stadsdelsforvaltning/lundby-stadsdelsforvaltning/> (Organisation och ledning) [2015-03-26]

Göteborgs Stad (2004). *Projektet "Rappet", Information avseende utvecklingsarbete kring ekonomi- och personalrapportering samt verksamhetsdata för förvaltningar och bolag*. <http://www4.goteborg.se/prod/sk/ekonomihandbok/dalis2.nsf/vyPublicerade/CB33F2D2FF0F0933C1256F5F004C5F64?OpenDocument> [2015-05-05]

Göteborgs Stad C (u.å.). *Stadsdelsnämnder*. <http://goteborg.se/wps/portal/invanare/kommun-o-politik/kommunens-organisation/namnder/> (Stadsdelsnämnder) [2015-03-26]

Göteborgs Stad D (u.å.). *Struktur för styrning och ledning i Göteborgs Stad.*

https://www.google.se/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CCEQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww5.goteborg.se%2Fprod%2Fsk%2Fwebproj%2Futbavfva.nsf%2F5b6b47531d03331fc1256fe80048aa92%2Fd577243ba39c09eac125786900291953%2F%24FILE%2FRHES76JJP5.ppt&ei=F8BeVZy2DImNsgHG2YDQCQ&usg=AFQjCNH_3d3OXIrW9vgNGpxT0bVnJcWEZw&sig2=D5uQ4ZJ6hZKOqkf9-Y-YWA&bvm=bv.93990622,d.bGg [2015-04-20]

Hartman, J (1998). *Vetenskapligt tänkande. Från kunskapsteori till metodteori.* Lund: Studentlitteratur.

Holmblad Brunsson, K (2005). *Ekonomistyrning – om mått, makt och människor.* Lund: Studentlitteratur.

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

Hood, C (1995). *The “new public management” in the 1980s: Variations on a theme.* Accounting, Organizations and Society, 20(2), 93-109.

Iselau, G (2014). Staten gör kommuner passiva. *Svenska Dagbladet Opinion.* 17 januari http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/staten-gor-kommuner-passiva_8902502.svd [2015-04-20]

Johansson, O (2001). *Swedish school leadership in transition: in search of a democratic, learning and communicative leadership?* Pedagogy, Culture & Society, vol. 9, no. 3, ss. 387-406.

Jönsson, S & Solli, R (1993). *'Accounting talk' in a caring setting.* Management Accounting Research, 4 (4), ss. 301-320.

Kaplan, R. S & Norton, D P. (1996) *The balanced scorecard: translating strategy into action,* Massachusetts: Harvard Business School Press. Kap 1.

Larzén-Östermark, E (2011). *Att vara rektor i Finland idag – Om utmaningar och motivation.* Nordic Studies in Education, vol 31, no. 1, ss. 45-61.

Lundgren, U. P (2010). *Skolans huvudmannaskap och styrning,* www.lararnashistoria.se [2015-03-26]

Malmi, T. & Brown, D.A. (2008). *Management control systems as a package - opportunities, challenges and research directions,* Management accounting research, vol. 19, no. 4, ss. 287-300.

Mintzberg, H (1979). *The Structuring of Organizations.* Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

Nationalencyklopedin B (2015). *Ekonomistyrning*.

www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/ekonomistyrning [2015-04-08]

Nationalencyklopedin A (2015). *Huvudman*.

[www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/huvudman-\(förvr\)](http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/huvudman-(förvr)) [2015-03-26]

Noordegraaf, M (2007). *From "Pure" to "Hybrid" Professionalism: Present-Day Professionalism in Ambiguous Public Domains*. *Administration & Society* 39 (6):761-785.

Olve, N & Samuelson, L. A (2008) *Controllerhandboken*. Malmö: Liber.

Regeringens proposition 1988/89:4. *Om skolans utveckling och styrning*.

Rektorerna direkt (2013). *Är rektorsuppdraget orimligt? Sveriges Utbildningsradio AB*

<http://www.ur.se/Produkter/174279-Rektorerna-Direkt-Ar-rektorsuppdraget-orimligt#Omserien>

SFS 2010:800. *Skollag*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.

SFS 2014:458. *Lag om ändring i skollagen (2010:800)*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.

Siverbo, S & Åkesson, J (2009). *En överdos av styrning*.

<http://cio.idg.se/2.1782/1.236392/forskare-varnar-for-overdos-av-styrning?queryText=%F6verdos%20av%20styrning> [2015-04-28]

Skolinspektionen (2012). *Historik*

<http://www.skolinspektionen.se/sv/Om-oss/Var-verksamhet/Historik/> [2015-03-30]

Skolinspektionen (2014). *Verksamhet*

<http://www.skolinspektionen.se/sv/Om-oss/Var-verksamhet/> [2015-03-26]

Skolverket (2013). *Det här gör Skolverket*

<http://www.skolverket.se/om-skolverket/det-har-gor-skolverket-1.61165> [2015-03-26]

Skolverket (2011). *Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet 2011*. Stockholm: Skolverket.

Skolverket (2012). *Skolplikt och rätt till utbildning*

<http://www.skolverket.se/regelverk/juridisk-vagledning/skolplikt-och-ratt-till-utbildning-1.126411> [2015-03-26]

Skolverket (2009). *Vad påverkar resultaten i svensk grundskola: kunskapsöversikt om betydelsen av olika faktorer*. Stockholm: Skolverket.

Solli, R & Jönsson, S (1997). *Housekeeping? Yes, but which house? Meaning and accounting context – A case study*, Scandinavian Journal of Management, Vol. 13, No. 1, ss. 19–38.

Sveriges Kommuner och Landsting (2009). *Analys Öppna jämförelser grundskola 2009, Konsten att nå resultat – erfarenheter från framgångsrika skolkommuner*. Västerås: Edita.

Utbildningsdepartementet (2015). Utbildningsminister Gustav Fridolin tar emot utredning om rektorernas arbetssituation inom skolväsendet. *Regeringskansliet, 26 mars*
<http://www.regeringen.se/sb/d/20061/a/256400> [2015-03-28]

Widerberg, K (2002). *Kvalitativ forskning i praktiken*. Lund: Studentlitteratur.

Wildavsky, A (1975). *Budgeting. A comparative theory of budgetary processes*. Boston: Little, Brown and company.

Wilson, J. (1998). *Management, leadership and schools*, Management in Education, vol. 12, no. 4, ss. 19-20. <http://mie.sagepub.com.ezproxy.ub.gu.se/content/12/4/19.full.pdf+html> [2015-03-26]

Intervjuer

Sektorschef, sektor utbildning (2015) Intervju 13 april

Områdeschef, grundskolan (2015) Intervju 29 april

Rektorer, i Lundby stadsdel (2015) 4 rektorer, enskilda intervjuer 20, 21, 24 april

Lärare, i Lundby stadsdel (2015) 2 lärare, enskilda intervjuer 20 och 27 april

Administratör, i Lundby stadsdel (2015) Intervju 7 maj

Ordförande vid utbildningsnämnden i Göteborg (2015) Kontakt via e-post 29 april och 3 maj

Bilagor

Bilaga 1. Mail till intervjupersoner

Ämnesrad: Ekonomistyrning i praktiken- en fallstudie av grundskoleverksamheten i Lundby.

Hej,

Vi är två studenter på Förvaltningshögskolan vid Göteborgs Universitet som ska skriva vår kandidatuppsats. Vårt valda ämne är ekonomistyrning av grundskolan och syftet med uppsatsen är att kartlägga hur ekonomiska krav bemöts och operationaliseras i verksamheten. Vi har valt att studera kommunala grundskolor i stadsdelen Lundby då det är den snabbast växande stadsdelen i Göteborg.

Vi vill därmed fråga om Ni har möjlighet att delta i vår studie? Detta för att hjälpa oss att få en inblick i hur ekonomistyrning sker i praktiken då vi tidigare endast studerat ämnet i teorin. Om möjlighet finns skulle vi vilja genomföra en personlig intervju med Er. Vi är flexibla med tid och plats då vi förstår att Ni har en hög arbetsbelastning.

Tack på förhand!

Med vänliga hälsningar

Ebba Waenerlund,

Jessica Mattila Markus

Bilaga 2. Mail kontakt med Karin Pleijel, 28 april – 3 maj

Mail skickat 28 april:

Hej Karin,

Vi är två studenter som skriver en C-uppsats om ekonomistyrning av grundskolan. Vi har intervjuat sektorschef Gunilla Westerberg och områdeschef Ann-Christin Frankenberg för sektor Utbildning i Lundby stadsdel för att kartlägga fenomenet, vi skulle även vara intresserade av att träffa dig för en intervju på ca.30 min för att få reda på hur du upplever ekonomistyrningen av grundskolan. Vi skulle vara hemskt tacksamma om du kunde ställa upp då din erfarenhet och position som ordförande i utbildningsnämnden skulle ge oss mycket nödvändig information till vår uppsats. Vi är flexibla och kan infinna oss för en intervju närhelst det passar dig.

Med vänliga hälsningar,

Ebba Waenerlund

Jessica Markus

Svar mottaget 29 april:

Hej Ebba och Jessica! Tack för er fråga, ni har valt ett mycket intressant och 'hett' ämne för er uppsats. Resursfördelningen till skolområdet och mellan skolor är en av grundbultarna för att få en likvärdig skola. Vad likvärdighet är i praktiken är en fråga som kräver stora öron från politiker och tjänstemän. Fick eleverna det som de behövde just i denna skola så som den ser ut just nu? Behövs mer eller mindre för att det skall bli likvärdigt mot andra skolor? Olika kommuner och stadsdelar ser olika på detta. Vi fördjupar oss i detta just nu och jag hänvisar er därför till tjänstemännen i nuläget. Lycka till med uppsatsen! Karin Pleijel (MP)

Mail skickat 29 april:

Hej Karin, tack för svar.

Ja vi känner att vi har många trådar att dra i och att ämnet är högst aktuellt!

Just likvärdighet är ytterligare en dimension av grundskolan som vi ska kika på när vi träffar tjänstemän för intervjuer.

Har du tid att svara på två frågor?

- Vilken roll har utbildningsnämnden i styrningen av skolan?
- Vad är skolans största utmaning enligt dig?

Med vänliga hälsning,

Ebba Waenerlund och Jessica Markus

Svar mottaget 29 april:

Hej igen!

Här kommer mina svar:

Vilken roll har utbildningsnämnden i styrningen av skolan?

Utbildningsnämnden i Göteborg ansvarar endast för gymnasieskolan.

Grundskolorna har varje SDN som huvudman, inom nämnden finns ett utbildningsutskott i varje SDN som fördjupar sig i skolfrågor och styr skolan. De har alla likvärdiga system för kvalitetsuppföljning, som innebär att kvalitetsnivån överlag skall vara god, även om man har olika vägar för att nå kvaliteten. Samtliga SDN har också gemensamma formuleringar och mål i stadens budget att förhålla sig till och arbeta mot.

- Vad är skolans största utmaning enligt dig?

Vi har en stor ökning av antal grundskoleelever just nu, så att fånga upp denna ökning med skolbyggnader och utbildad personal är en stor utmaningen. Eftersom många nyanlända ingår i denna grupp är speciellt fokus på att lyckas väl med mottagandet av dessa.

En annan utmaning är att skolan idag styrs hårt mot uppnådda studieresultat och inte på utveckling. Det innebär att högpresterande elever riskerar att inte se någon poäng med att förbättra sig och att lågpresterande elever inte heller ser denna poäng, eftersom de inte kan nå höga resultat. Utmaningen här handlar om att fokusera på och synliggöra utveckling betydligt bättre, och inte bara resultat.

Lycka till med uppsatsen!

Karin

Mail skickat 29 april:

Tusen tack Karin,

Skulle vi kunna använda dessa svar som du skrivit i vår uppsattas i ditt namn?

Trevlig valborg,

Med vänliga hälsning,

Ebba Waenerlund och Jessica Markus

Svar mottaget 3 maj:

Ja, det går bra. Lycka till!

Vänliga hälsningar

Karin

Bilaga 3. Intervjuguide sektorschef

Bakgrund:

- Berätta lite om dig själv, vad har du för utbildning och erfarenhet?
- Berätta hur en vanlig dag för dig ser ut.
- Vad är mest tidskrävande?
- Vad gör utbildningssektorn?

Relation till nämnden:

- Hur sker kommunikationen mellan er och nämnden?
- Vilka punkter brukar komma upp vid ett vanligt möte
- Vilka punkter brukar du respektive nämnden lyfta fram?
- Hur ser ansvarsfördelningen ut mellan er och nämnd?
- Finns riktlinjer för hur budgeten ska användas från politiskt håll (kommunfullmäktige)?

Relation till områdeschef:

- Vilken roll har områdeschefen i grundskolan?
- Hur kommunicerar ni och vad brukar ni oftast samtala om?

Relation till rektorer:

- Hur ser kommunikation mellan er och rektorer?
- Hur är det ekonomiska ansvaret fördelat?
- Vad används för styrmedel gentemot skolorna?
- Formulerar sektorn några riktlinjer vid sidan av de statliga?
- Gör sektorn uppföljning/ kontroll i verksamheten?

Övriga frågor:

- Finns det tydliga roller såsom “väktare” (sparare) och “förkämpar” (spenderare) i grundskolan?

Bilaga 4. Intervjuguide områdeschef

Bakgrund:

- Berätta lite om dig själv, vad har du för utbildning och erfarenhet?
- Berätta hur en vanlig dag för dig ser ut.
- Vad är mest tidskrävande?
- Vad gör ni på området grundskola?

Relation till nämnd:

- Hur ser ansvarsfördelningen ut mellan er och nämnd?
- Finns riktlinjer för hur budgeten ska användas från politiskt håll (kommunfullmäktige)?
- Tycker du att det finns en tydlig styrning och ledning i Göteborgs Stad?
- Upplever du en tydlig rollfördelning, Vad-Hur?
- Skyddar olika nivåer sin verksamhet?
- Vad har ni för kommunikation till utbildningsnämnden?

Relation till sektorschef:

- Hur kommunicerar du och sektorschef och vad brukar ni oftast samtala om?

Relationen till rektorer:

- Hur ofta träffas ni och vad brukar ni samtal om?
- Hur vägleder du rektorer?
- Varför byts rektorer ut med jämna mellanrum?
- Vad tycker du om rektorers uppdrag?
- Vilka egenskaper är viktiga hos en rektor?

Övriga frågor:

- Hur jobbar ni med RAPPET (var befinner ni nu, i fas 5)?
- Vilka effekter av RAPPET kan du se?

Bilaga 5. Intervjuguide rektorer

Bakgrundsfrågor:

- Berätta lite om dig själv (såsom utbildning, erfarenheter) och varför du valt att arbeta som rektor? (befattningsutbildning?)
- Vad är rektorers huvudsakliga uppdrag? Och vilka svårigheter finns? (pedagogisk ledare/ chef)
- Kan du kortfattat berätta om en vanlig dag på jobbet?
- Hur fördelas tiden mellan administration, ekonomi och personal?

Relation till lärare:

- Kan du berätta hur ett vanligt personalmöte går till?
- Vad handlade det senaste mötet om?
- Vilka punkter brukar du respektive lärarna lyfta fram? (Vi vill här få reda på vilka roller respektive aktör har)

Relation till utbildningssektorn:

- Hur sker kommunikationen mellan er och stadsdelsnämnden/ utbildningssektorn-grundskola?
- Hur ofta samtalar ni?
- Vad handlade det senaste mötet om?
- Vilka punkter brukar du respektive sektorn lyfta fram? (Vi vill här få reda på vilka roller respektive aktör har)
- Finns tydliga krav och riktlinjer gällande er verksamhet från nämnden? (har "tyglarna" blivit starkare?)

Övriga frågor ekonomi:

Hur ser relationen mellan dig och ekonomen?

- Formulerar du budget?
- Om inte, vem gör det?
- Har du någon stödfunktion gällande administration och ekonomi?
- Om så är fallet, för vad och hur sker kommunikationen mellan er?
- Om inte, varför finns inte det?
- Skulle du önska att det fanns en stödfunktion, och i så fall för vad?
- Vad finns det för relationer och roller i skolan?
- Hur arbetar du med RAPPET?

Bilaga 6. Intervjuguide lärare

Bakgrundsfrågor:

- Berätta lite om dig själv (såsom utbildning, erfarenheter) och varför du valt att arbeta som lärare?
- Vad är lärares huvudsakliga uppdrag?
- Kan du kortfattat berätta om en vanlig dag på jobbet?
- Hur fördelas tiden mellan administration och undervisningen?

Relation till lärare:

- Hur påverkar lärare varandra i utformningen av utbildningen?
- Vad har ni att säga till om när det kommer till styrningen av skolan?
- Vad har ni för "mandat" vid sidan av undervisning?

Relation till rektor:

- Hur påverkar rektorer utformningen av utbildningen?
- Hur blir du styrd (av rektor, riktlinjer, lagstiftning) i utförandet av ditt arbete?
- Hur ser du på styrningen av skolan? (decentralisering/centralisering)

Övriga frågor

- Vilken utveckling skulle du vilja se i skolan? (vad kan göras bättre/annorlunda?)
- Vad, vilka påverkar dig mest i utförandet av ditt jobb (elever, föräldrar, lärare, rektor, lag, riktlinjer?)

Bilaga 7. Intervjuguide administratör

Bakgrund:

- Berätta lite om dig själv, vad har du för utbildning och erfarenhet?
- Berätta hur en vanlig dag för dig ser ut.
- Vad är mest tidskrävande?
- Vad är din roll i skolans värld?

Relation till rektor:

- Hur ser relationen mellan dig och rektorn ut? Hur ofta träffas ni och vad brukar ni samtala om?
- Hur vägleder rektorn dig?
- Vilka egenskaper är viktiga hos en rektor?

Relation till lärare:

- Hur ser relationen mellan dig och lärarna ut? Hur ofta träffas ni och vad brukar ni samtala om?

Övriga frågor:

- Hur blir du styrd i ditt arbete?
- Påverkar ekonomin ditt arbete, i så fall hur?
- Har du några ekonomiska uppdrag? Och i så fall har du något stöd i dessa uppdrag?
- Arbetar du med RAPPET? I så fall, på vilket sätt?