



GÖTEBORGS UNIVERSITET
HANDELSHÖGSKOLAN

Huvudmannens styrning inom fyra grundskolor i Göteborgs stad

En jämförelsestudie kring styrningsskillnader mellan fristående och kommunala skolor



Kandidatuppsats i företagsekonomi

Ekonomistyrning

Höstterminen 2015

Författare: Anna Billger

Fredrik Himmelmann

Handledare: Gudrun Baldvinsdottir

Förord

Inledningsvis önskar vi rikta ett stort tack till vår handledare Gudrun Baldvinsdottir, professor vid Handelshögskolan i Göteborg, som under arbetets gång givit vägledning och nyttig feedback.

Vi önskar även tacka Johan Åkesson, universitetsadjunkt vid Handelshögskolan i Göteborg, som givit oss inspiration samt värdefull kunskap inom ämnet.

Slutligen vill vi passa på att tacka respondenterna på de fyra grundskolorna som tagit sig tid för intervjuerna och som därmed hjälpt oss att möjliggöra denna studie.

Göteborg, januari 2016

Anna Billger & Fredrik Himmelmann

Sammanfattning

Titel: Huvudmannens styrning inom fyra grundskolor i Göteborgs stad - *en jämförelsestudie kring styrningsskillnader mellan fristående och kommunala skolor*

Författare: Anna Billger och Fredrik Himmelmann

Handledare: Gudrun Baldvinsdottir

Bakgrund och problemformulering: Under 1990-talet genomfördes flera reformer inom det svenska skolväsendet som bland annat ledde till att kommunen tog över ansvaret för de statliga skolorna och fristående aktörer tilläts bedriva skolverksamhet. Idag är den svenska skolans styrning ett hett ämne för debatt och allt fler röster höjs om att återigen förstatliga skolan för att vända de nedåtgående resultaten. Debatten handlar även om friskolornas vara eller icke vara, men faktum är att elevernas betyg i de fristående grundskolorna i genomsnitt är högre än i de kommunala. Både föräldrar, elever och personal är mer nöjda i fristående skolor och eleverna som väljer att gå i fristående framför kommunala skolor blir allt fler. Frågan som denna uppsats ämnar svara på är om det finns skillnader i de fristående skolornas sätt att styra och sin verksamhet jämfört med de kommunala och hur dessa i sådant fall ser ut.

Syfte: Syftet med uppsatsen är att identifiera och beskriva eventuella skillnader och likheter i styrningen och organisationen mellan de två olika skolformerna och dess huvudmän. Då detta är ett relativt utforskat fält så är syftet även att denna uppsats ska kunna ligga till grund för, och uppmuntra till, framtida forskning.

Avgränsning: I uppsatsen undersöks grundskolor med högstadieverksamhet i Göteborgs stad; två kommunala skolor och två fristående skolor som ej är del av en koncern och som återinvesterar alla vinstmedel i verksamheten.

Metod: Genom en kvalitativ forskningsmetod har det empiriska materialet samlats in genom semistrukturerade intervjuer med de undersökta skolornas rektorer.

Analys och slutsats: Det framkommer att det finns tämligen tydliga skillnader i de olika huvudmännens sätt att styra skolorna, om än inte så stora skillnader som vi inledningsvis misstänkte. De kommunala skolorna är del av en stor byråkratisk organisation, trots New Public Management-reformerna som syftade till att minska byråkratin. De undersökta fristående skolornas rektorer har däremot i princip inte några chefer alls ovanför sig. Detta leder till skillnader i form av en enklare kommunikation mellan huvudman och rektor och lägre administrativa kostnader i de fristående verksamheterna.

Nyckelord: *Kommunal skola, Fristående skola, Huvudmannaskap, Organisation, Styrning, New Public Management, Byråkrati*

Innehållsförteckning

1. Inledning	1
1.1 Introduktion	1
1.2 Bakgrund	1
1.2.1 Den svenska skolans historiska styrning	1
1.2.2 Dagens styrning i den svenska grundskolan	2
1.2.3 Situationen i Göteborg	3
1.3 Problemdiskussion	3
1.4 Frågeställning	4
1.5 Syfte	5
2. Metod	5
2.1 Val av metod	5
2.1.1 Kvalitativ undersökning/forskning	5
2.2 Urvalsprocess	5
2.2.1 Val av respondenter	5
2.2.2 Avgränsningar	6
2.2.3 Urvalsstorlek	6
2.2.4 Urvalets respondenter	6
2.3 Intervjuprocess	6
2.3.1 Inledande kontakt	6
2.3.2 Intervjuform	7
2.3.3 Genomförande av intervju	8
2.4 Insamlingsprocess	8
2.4.1 Sekundär- och primärdata	9
2.5 Uppsatsens kvalitet	9
3. Referensram	10
3.1 Tidigare forskning om styrningsproblematiken i skolan	10
3.2 Vad är ekonomistyrning?	11
3.2.1 Ekonomistyrning i offentlig sektor	12
3.3 Resultatstyrning	13
3.4 Rektorns roll	14
3.5 Byråkrati som organisationsform	15
3.6 New Public Management	15
3.7 En ny form av byråkratisering inom offentlig sektor	17
4. Empiri	18
4.1 Bakgrund	18
4.2 Organisationsstruktur	18
4.3 Organisationens ekonomi och dess fördelar	19

4.4 Den kommunala förvaltningen och dess upphandlingsregler.....	20
4.5 Kommunikation med huvudmannen.....	21
4.6 Enkäter och undersökningar	22
4.7 Verksamhetsmål.....	23
4.8 Personalens löner.....	24
5. Analys.....	24
5.1 Ekonomistyrning i offentlig sektor	24
5.2 Ansvarsfördelning och kommunikation.....	25
5.3 Huvudmannens utvärdering av verksamheten	26
5.4 Byråkratins resursallokering	27
6. Slutsats	28
6.1 Slutsats	28
6.1.1 Hur ser ansvarsfördelning och kommunikation ut mellan rektor och huvudman i de respektive skolformerna?.....	29
6.1.2 På vilket sätt utvärderas skolorna av sina huvudmän i de respektive skolformerna?	30
6.1.3 Finns det skillnader i vad resurserna läggs på i de respektive skolformerna?.....	30
6.2 Egna reflektioner och vidare forskning	30
6.3 Studiens bidrag.....	32
7. Källförteckning	33
8. Bilagor.....	37
8.1 Intervjufrågor.....	37

1. Inledning

I detta inledande kapitel presenteras en kort introduktion och ämnets aktualitet. Detta följs av bakgrund med tillhörande problemdiskussion som vidare mynnar ut i problemformulering och syfte.

1.1 Introduktion

1990-talet var ett mycket betydelsefullt årtionde för svensk skola. Skolsverige förändrades genom kommunaliseringen, friskolereformen och det fria skolvalet som otvivelaktigt kom att bli de mest radikala skolförändringarna sedan grundskolereformen år 1962. Plötsligt blev kommunen huvudman för skolan, privata aktörer tilläts starta skolor och familjerna fick nu själva avgöra i vilken skola barnet skulle gå. Idag, knappt 25 år senare, sitter drygt 14 % av grundskoleeleverna vid friskolornas skolbänkar och går ut nian med högre snittbetyg än sina kompisar på kommunernas skolor (Skolverket, 2014a). Samtidigt väljer fler och fler fristående skolor framför kommunala alternativ (Skolverket, 2015d).

I en tid där svensk skola uppvisar nedåtgående resultat och faller i den internationella kunskapsutvärderingen PISAs ranking (OECD, 2012) debatteras och granskas skolverksamheten kanske mer intensivt än någonsin. Även friskolornas framtid är föremål för debatt och kritiseras från delar av samhället, inte minst av de som är emot vinster i välfärden. Faktumet att friskolor visar upp högre snittbetyg hos sina elever än de kommunala kvarstår dock och väcker frågor om huruvida det kan bero på delar i verksamheten som bedrivs på ett bättre och mer effektivt sätt i fristående skolor. Att den kommunala verksamheten i vissa avseenden brister i sin effektivitet är något som nämns i tidigare forskning där det bland annat identifierats kommunikationsbrister mellan strategiska och operativa nivåer och resursfördelningen inom förvaltningarna har ifrågasatts.

1.2 Bakgrund

1.2.1 Den svenska skolans historiska styrning

Det svenska skolväsendets historia började redan på medeltiden och har sedan dess förändrats radikalt vad gäller huvudmannaskap och dess styrning. Under första delen av 1900-talet minskade kyrkans inflytande och statens enskilda styrning och inflytande över skolan stärktes.

Från en tidigare centraliseringsprocess kom strävandet mot en decentralisering att bli starkare, något som motiverades genom argument gällande ökad effektivitet och produktivitet. Under 80-talet syntes ett behov av styrningsförändringar och regeringen önskade en mer tydlig ansvarsfördelning mellan kommun och stat. Detta bidrog till en proposition där regeringen förespråkade en ökad decentralisering och en önskan att gå från regelstyrning till istället ökad målstyrning (Lundgren, 2010b). Riksdag och regering fick det övergripande ansvaret medan kommunerna fick ansvar för skolan som organisation och dess genomförande. Denna förändring innebar att det statliga huvudmannaskapet togs över av

kommunerna. För att lyckas med övergången till målstyrning infördes läroplaner i syfte att precisera de nationella målen. Dessutom fick respektive kommun ansvar för att ta fram en skolplan i vilken mål med tillhörande ambitioner presenteras. Genom detta gavs lärarna en tydligare roll och inflytandet hos föräldrarna och eleverna kom att växa (Lundgren, 2010a).

90-talet kom sedan att bli den snabbaste och mest genomgripande reformperioden i Sveriges skolhistoria. Den föreslagna mål- och resultatstyrningen genomfördes och relationen mellan stat och kommun förändrades vilket påverkade den politiska styrningen. Nu fick kommunerna istället det fulla ansvaret för skolans verksamhet, inklusive den ekonomiska styrningen. Istället stärkte staten sin ideologiska styrning genom kontroll (Lundgren, 2010a). På nationell nivå började riksdagen och regeringen styra genom juridiska skollagar och förordningar samt uppföljningar, tillsyn och utvärdering. Skolverket, som ersatt den nerlagda centrala skolmyndigheten, fick till uppgift att utveckla nya läro- och kursplaner samt ansvar för uppföljning med tillhörande utvärdering. Kommunen fick till uppgift att skapa en skolplan och huvudmännen skulle ansvara för att verksamheten bedrevs i enlighet med författningsföreskrifterna. Tillsynen, uppföljningen och utvärderingen skulle därmed nu även ske lokalt (Lundgren, 2010b).

Decentraliseringen ledde även till införandet ett fristående skolsystem (Lundgren, 2010b). Detta fastlades i regeringens proposition 1991/92:95 *om valfrihet och fristående skolor*. Friskolereformen bidrog till att det blev möjligt för andra aktörer än kommunen att driva skolor och handlade om att ge friskolorna samma villkor och förutsättningar som de kommunala grundskolorna. Här bestämdes även att varje elev i friskolorna skulle tilldelas ett belopp motsvarande genomsnittskostnaden per elev i den kommunala grundskolan. Som en del av denna reform infördes även det fria skolvalet vilket gav eleverna rätt och möjlighet att själva välja skola (Lundgren, 2010b). Friskolornas huvudmän fick nu samma verksamhetsansvar som de kommunala huvudmännen (Lundgren, 2010b). För att bevara ett och samma nationella skolsystem med de två skolformerna lämnades nu helt regelstyrningen och i förmån för mål- och resultatstyrning (Lundgren, 2010a).

1.2.2 Dagens styrning i den svenska grundskolan

Under 2000-talet har staten stärkt sin kontroll över skolan och Skolverkets tillsyn har gjorts till en egen myndighet för inspektion, Skolinspektionen (Lundgren, 2010b). Skolinspektionen har utöver sitt tillsynsansvar även till uppgift att granska skolorna och behandla privata aktörers ansökningar om att starta fristående skolverksamhet (Skolinspektionen, 2015a). Skolverket som förvaltningsmyndighet har även syftet att främja elevernas tillgång till utbildning på en grund som är likvärdig och av god kvalitet i en trygg miljö. Myndigheten skall därmed bidra till att eleverna får goda förutsättningar för utveckling och lärande. Skolverket styr och följer upp skolverksamheten genom framtagning av måldokument, kunskapskrav, föreskrifter, allmänna råd och nationella prov med målet att möjliggöra kunskapsförbättringar hos eleverna (Skolverket, 2015).

Det svenska skolväsendet styrs juridiskt bland annat av Skollagen. Lagen innehåller de grundläggande bestämmelser som rör skolan där rättigheter samt skyldigheter för eleverna regleras. I skollagen framkommer skolans och huvudmannens ansvar för verksamheten, något som skall följas oavsett huvudman (Skolverket, 2015). Läroplanen är en förordning som är utfärdad av regeringen och innehåller skolornas värdegrund, uppdrag och mål, samt de riktlinjer som krävs för verksamheten (Skolverket, 2015). I läroplanen tydliggörs att utbildningen skall vara likvärdig för alla elever, något som skall ske genom att anpassa undervisningen utifrån alla elevers olika förutsättningar och behov. Dessa normer förmedlas genom de nationella målen (Skolverket, 2011). Enligt Skollagen (SFS nr: 2010:800) ligger ansvaret för en likvärdig utbildning på huvudmannen. Det innebär att huvudmannen inte bara har ansvar för att undersöka och analysera resultatspredningar, utan även för att fördela resurserna lika inom skolan med hänsyn till elevernas olika resursbehov och förutsättningar.

1.2.3 Situationen i Göteborg

De bestämmelser som finns i skollagen, läroplanen och andra föreskrifter skall ligga till grund för hur utbildningen genomförs. Ansvarig för att dessa följs är huvudmannen, vilken i de fristående grundskolorna är respektive skolas ägare (Skolverket, 2013). Huvudmannen för de kommunala grundskolorna är kommunen, där ansvaret enligt Skollagen (SFS nr: 2010:800) fördelas på en eller flera nämnder. Innan 2010 var ansvaret för grundskolan i Göteborgs stad fördelat på 21 stadsdelsnämnder, något som idag är reducerat till tio (Kommunalstyrelsen, 2015). Att koncentrera ansvaret från flera nämnder till färre är en trend som även syns i övriga delar av landet, bland annat i Stockholm och Malmö där man valt att fokusera ansvaret i en enda facknämnd (Larsson, 2015). I dagsläget pågår en diskussion om huruvida även Göteborg ska införa en facknämnd som ansvarar för hela kommunens skolverksamhet för att lyckas vända kommunens låga skolresultat (Kommunalstyrelsen, 2015). Utöver skolverksamheten har stadsdelsnämnderna även ansvar för bland annat äldreomsorg.

1.3 Problemdiskussion

Elevernas betyg är i genomsnitt högre hos de som går i friskolor jämfört med de som går i kommunala skolor och Skolverkets statistik visar att antalet friskolor ökar med åren (Skolverket 2015d). Under mitten av 90-talet gick ca 17 000 grundskoleelever i fristående skola, en siffra som under läsåret 2014/15 uppgick till 134 000 elever (Holmström, 2015). Det finns dessutom undersökningar som pekar på att barn och föräldrar generellt sett är mer nöjda inom fristående skolor än inom de kommunala alternativen (Svenskt kvalitetsindex, 2014). Enligt Skolinspektionens rapport (2015b) ökar risken för ett ledarskap som saknar önskad kunskap och närhet till verksamheten då kommunen är huvudman eftersom de ansvarar för ett ytterligare stort antal uppgifter utöver skolan. Friskolornas huvudmän som enbart driver skola, å andra sidan, är oftast närmre verksamheten och dess fokus är koncentrerat på utbildning. Problematiken rörande avståndet mellan huvudmannen och verksamheten är något som poängteras i en ISM-rapport (Kankunen, Björk & Ylander, 2014), som även de identifierade kommunikationsbrister i den kommunala skolorganisationen

(Skolinspektionen, 2015b). Därmed är det intressant att se huruvida denna problematik finns inom de i denna studie undersökta kommunala skolorna och om det finns någon tydlig skillnad mellan dessa och de enskilda fristående skolorna som också är inkluderade i studien.

Trots att de kommunala och fristående grundskolorna går under samma nationella regelverk skiljer sig ägarstrukturen mellan de båda skolformerna åt vilket kan resultera i olika intressen huvudmännen emellan. Då den kommunala skolan är offentlig verksamhet karakteriseras den som icke vinstdrivande verksamhet. Friskolor kan däremot vara antingen stiftelseägda, ideella kooperativ eller vinstdrivande företag; driftformen hos friskolan påverkar enligt forskning dock inte elevernas resultat (Böhlmark & Lindahl, 2012). 11 % av Sveriges fristående grundskolor är del av en koncern och cirka 40 % av friskolorna återinvesterar all vinst i verksamheten. (Friskolornas Riksförbund, 2015)

Konkurrenssituationen på marknaden har utvecklats kraftigt de senaste decennierna och valmöjligheterna för oss konsumenter avspeglar sig inte bara i hyllorna i elektronikvaruhuset och hos de olika bilhandlarna, utan även inom den traditionellt begränsade offentliga sektorn. Sedan introduceringen av New Public Management har även offentlig verksamhet blivit mer konkurrensutsatt. Som följd av 90-talets reformer har resultatkrav och resultatuppföljning inom de offentliga verksamheterna ökat och medborgarna ses numera som konsumenter av de tjänster som verksamheterna erbjuder. Målen i skolan utformas dels inom skolan, och dels utanför skolan, då ofta av politikerna i form av bland annat de nationella målen. Detta kan i vissa fall leda till en problematik då de anställda i skolan kan ha svårt att särskilja de olika målen och på så vis prioritera de nationella målen framför lokalt uppsatta mål (Skolinspektionen, 2015). Då skolorna får sin ersättning av kommunen baserat främst på hur många elever verksamheten innehåller har utvecklingen drivit fram att många skolor konkurrerar med varandra, oavsett huvudman. Genom det fria skolvalet får familjerna idag själva välja fritt vilken skola deras barn skall gå på, något som även det påverkar konkurrensställningen mellan skolorna.

Det har tidigare belysts att det till viss del saknas kunskap kring huvudmannens styrning av skolan och forskare har efterlyst studier kring detta (Skolinspektionen, 2010). I denna uppsats undersöks två kommunala skolor och två fristående skolor som ej drivs som aktiebolag och som ej är del av en koncern.

1.4 Frågeställning

Utifrån bakgrund och problemdiskussion har följande huvudfråga utformats:

- På vilket sätt skiljer sig styrningen av rektorerna från huvudmannens sida i de respektive skolformerna?

För att ovanstående fråga skall kunna besvaras ställs följande tre delfrågor:

- Hur ser ansvarsfördelning och kommunikation ut mellan rektor och huvudman i de respektive skolformerna?

- På vilket sätt utvärderas skolorna av sina huvudmän i de respektive skolformerna?
- Finns det skillnader i vad resurserna läggs på i de respektive skolformerna?

1.5 Syfte

Syftet med uppsatsen är att identifiera och beskriva eventuella skillnader och likheter i styrningen och organisationen mellan de två olika skolformerna och dess huvudmän. Då detta är ett relativt outforskat fält så är syftet även att denna uppsats kan ligga till grund för, och uppmuntra till, framtida forskning.

2. Metod

I detta kapitel beskrivs och motiveras de metodval som används under studiens gång. Inledningsvis diskuteras valet av metod följt av studiens urvalsprocess och tillhörande intervjuprocess. Avslutningsvis beskrivs insamlingsprocessen av teori för att tydliggöra tillvägagångssättet vid skapandet av den teoretiska referensramen.

2.1 Val av metod

2.1.1 Kvalitativ undersökning/forskning

I problemdiskussionen lyfts det fram att det finns skillnader mellan kommunala och fristående grundskolor dels vad gäller betyg och dels vad gäller nöjdheten hos elever och föräldrar. Dessutom finns studier som visar på att det i vissa fall finns en bristfällig kommunikation mellan kommunala huvudmän och skolornas rektorer. Då denna studie undersöker huruvida det finns identifierbara skillnader mellan kommunala och fristående huvudmäns sätt att styra verksamheten har en kvalitativ undersökning föredragits framför en kvantitativ. Detta då studiens syfte söker vidgad förståelse i ämnet och för att eventuella svar i en kvantitativ studie inte hade givit samma djup som vid en intervju. En kvalitativ forskning kan genomföras med ett flertal olika metoder där den mest använda metoden är genom kvalitativa intervjuer (Bryman & Bell, 2013). Denna metod anses vara användbar då intresset riktas mot respondenternas egna ståndpunkter och uppfattningar.

2.2 Urvalsprocess

2.2.1 Val av respondenter

Då studien ämnar undersöka styrningen av skolan, och hur denna påverkas beroende av huvudman, valdes att intervju just rektorer med anledning av att dessa både har god insyn i verksamheten och vanligtvis är den person i skolan som har mest kontakt med huvudmannen. Det har tidigare dessutom belysts att det finns brister i förhållandet mellan huvudmannen och rektorn, vilket gör det intressant att utforska huruvida detta existerar i denna studies undersökta skolor och hur det i sådant fall påverkar skolans styrning.

Urvalet av respondenter har gjorts helt slumpmässigt utifrån nedan nämnda avgränsningar. Det har inte tagits hänsyn till övriga skillnader, såsom storlek på skola och socioekonomiska förutsättningar, då studiens ansats rör skillnader i styrning från huvudmannens sida beroende

av driftform. Dessa faktorer påverkar skolornas resultat, men de fundamentala skillnader och likheter rörande styrningen och organisationen som avses identifieras i denna studie anses inte påverkas väsentligt.

2.2.2 Avgränsningar

Endast grundskolor med högstadieverksamhet är inkluderade i studien, ett val som gjorts för att öka jämförbarheten och exkludera eventuella skillnader som skolor utan högstadium skulle kunna medföra. Dessutom blir elever i högstadiet betygsatta, information som ofta används vid jämförelser skolor emellan och som eventuellt skulle kunna användas som mål i verksamheten. Med anledning av att de allra flesta fristående skolor inte är del av en koncern valdes att undersöka just dessa mindre aktörer i denna studie. Drygt hälften av Sveriges fristående skolor drivs som aktiebolag men dessa valdes att inte inkluderas i undersökningen då de övriga 40 %, liksom de kommunala skolorna, investerar alla medel i verksamheten utan att ta ut någon vinst. På så vis skiljer sig inte de ekonomiska intressena sig åt nämnvärt mellan studiens undersökta skolor.

2.2.3 Urvalsstorlek

Förfrågan om medverkande vid intervju gjordes initialt via telefonsamtal, något som efter 25 samtal upplevdes som allt för ineffektivt och en övergripande majoritet tackade nej. Efter dessa samtal mailades en förfrågan till resterande rektorer inom Göteborgs stads högstadieskolor. Även efter detta återkom de flesta rektorer med ett nekande svar, något som i nästan alla fall förklarades med den skolinspektion av Göteborgs grundskolor som skedde under intervjuperioden. Detta var något som tog mycket tid av rektorernas arbete och flera av dem kände sig stressade av detta. Av de kontaktade rektorerna återkom två rektorer från fristående, respektive två från kommunal skola, med positivt gensvar. Dessa kom att bli studiens respondenter.

2.2.4 Urvalets respondenter

Respondenterna i denna studie är anonyma och namnges vidare i uppsatsen enligt nedan:

Grundskola	Förkortning rektor	Ägandeform	Elevantal (st)	Intervjudag
Fristående skola 1	F1	Ekonomisk stiftelse	260	27/11
Fristående skola 2	F2	Föräldrakooperativ	250	3/12
Kommunal skola 1	K1	Offentlig	330	1/12
Kommunal skola 2	K2	Offentlig	300	4/12

2.3 Intervjuprocess

2.3.1 Inledande kontakt

Enligt Bryman & Bell (2013) ger intervjuandet av chefer, i vårt fall rektorer, ofta upphov till egendomliga aspekter. I och med den makt och status som infaller på rektorernas högre

nivåer kan det vara en utmaning att lyckas få kontakt med dessa. Därmed lades vikt vid att formulera ett önskemål om en intervju för att på så sätt locka en positiv reaktion och öppna upp för möjligheterna till kontakt, något som därmed beaktades i vår uppsats.

Enligt Healey & Rawlinson (1993) är det bästa sättet att inleda kontakt med en chef med önskan om en intervju via telefon och/eller via brev, något som i mer moderna termer kan tolkas som via mail. Mailet skall enligt författarna bestå av en kortfattad beskrivning av undersökningens syfte och art, samt hur resultaten kan vara till nytta för respondenten och dennes organisation. Slutligen hävdar författarna att det inte finns något rätt och bäst sätt att intervjua chefer och affärsägare på. Detta då metoderna ofta varierar beroende på olika situationer. Flera viktiga faktorer spelar roll såsom typ av forskning och dess syfte, vilken typ av data och information som behövs, vilka resurser som finns tillgängliga, storleken på intervjun samt egenskaper hos organisationen.

Utefter ovanstående information inleddes kontakten med alla högstadierektorer via mail. Det fanns dock en medvetenhet om riskerna med att inleda kontakten med respondenterna via mail då denna kontakt kan uppfattas som mindre personlig, alternativt inte läsas av mottagaren. Fördelarna med att kontakta respondenterna via mail övervägde dock i slutändan då metoden kändes betydligt effektivare. Med respekt för rektorns tid ansågs även mailkontakt vara det sätt som bäst gav respondenten störst frihet att välja att delta, något som ansågs gynna vår studie då risken för bortfall minskade.

2.3.2 Intervjuform

Empirin insamlades genom semistrukturerade intervjuer då målsättningen med intervjuerna var att få upp ögonen för verksamheternas styrning och dess eventuella problem och fördelar. För att uppnå detta användes ett på förhand förberett intervjuschema, något som dock öppnade upp för respondenterna att svara fritt och gav utrymme för eventuella följdfrågor från vår sida. Målsättningen med denna flexibla intervjuprocess är att få svar som inkluderar det som intervjupersonen upplever som viktigt kring det aktuella ämnet; svar som kan bidra till att ej tidigare identifierade problem kan uppmärksammas (Bryman & Bell, 2013).

Den semistrukturerade intervjun gjordes genom en personlig intervju efter att vi genom en bokad tid träffade respondenten i ett fysiskt möte. Fördelarna med personlig intervju jämfört med telefonintervju anser Bryman & Bell (2013) har att göra med den personliga kontakt som oftast skapas vid ett fysiskt möte. De menar även att tidigare mailkontakt ger upphov till ett större engagemang och tilltro till oss som intervjuare vilket kan bidra till mer utvecklade och givande svar. Tidigare kontakt kan dock även bidra till negativa konsekvenser då svaren kan framställas på ett speciellt sätt för att göra intervjuaren till lags och för att skapa en positiv bild av respondenten. Därmed minimerades denna risk genom att tidigt förklara att respondenterna skulle förbli anonyma i studien. Genom att ställa frågorna vid det fysiska mötet snarare än över mail kunde även frågor förtydligas om respondenten skulle finna problem i tolkandet av frågan.

För att nå respondenternas egna uppfattningar kring huvudmannens styrning bestod de kvalitativa intervjuerna av öppna frågor, något som bidrar till både för- och nackdelar. Enligt Bryman & Bell (2013) bidrar öppna frågor till att respondenten svarar med egna ord och lämnar utrymme för bredare svar samt egna tolkningar. Detta resulterar i fler svarsalternativ vilket öppnar upp för en bredare analys till vår studie. Nackdelen med öppna frågor anses vara att det är tidsödande, något som resulterar i en längre transkriberingsprocess.

2.3.3 Genomförande av intervju

Intervjun inleddes med övergripande frågor gällande rektorns roll och dennes åsikter kring yrket, detta för att ge oss en bild av respondentens egna uppfattningar om det valda ämnet. Efter dessa frågor behandlades studiens huvudfrågor gällande förhållandet till huvudmannen och dess styrning. Den avslutande delen fokuserades på eventuella skillnader och konkurrens skolor emellan för att få en klarare bild av hur detta eventuellt kunnat påverka styrningen i skolan.

Intervjuerna började med att presentera oss själva ytterligare en gång och poängtera vårt syfte och mening med uppsatsen. Innan intervjun påbörjades tillfrågades respondenten om de godkände inspelning av intervjun. För att underlätta skrivandet av empirin antecknades viktiga punkter och citat som gavs av intervjuerna Dessa spelades in för att minska risken att informationen skulle bli fel samt för att återigen notera viktiga ståndpunkter och citat. Under intervjuerna hade en av oss ansvar för att leda intervjun medan den andra fick ansvaret för att föra anteckning. Detta tillvägagångssätt användes för att få en välstrukturerad intervju samtidigt som viktiga delar kunde fångas upp och skrivas ned.

Intervjuerna tog plats på respektive rektors kontor och tog cirka 45 minuter. Efter varje intervju genomförts påbörjades en transkriberingsprocess, en mycket viktig men tidsödande process. Detta arbete underlättades dock något tack vare de anteckningar som gjorts då de fungerade som stöd och vägriktning i vad som ansågs vara extra betydelsefullt för vår studie.

När materialet från intervjuerna var insamlat påbörjades en kodningsprocess av datan, även kallat kategorisering. Kodningen bestod av att transkriberingsmaterialet noga lästes igenom för att sedan påbörja en kodning av relevanta avsnitt. Då betydelsefulla nyckelord markerades kunde koder sedan enklare kombineras med andra koder. Genom att bryta ner, begreppsliggöra och kategorisera datan kunde avsnitt från materialet tydligare granskas och jämföras. Processen kom därmed att bli betydelsefull för studien då det skapade en lättare överblick av textmaterialet vilket förenklade senare analysdel (Kvale & Brinkmann, 2014).

2.4 Insamlingsprocess

Som grund för ökad förståelse och förklaringar av diverse begrepp har studentlitteratur i ekonomistyrning används för vår studie, bland annat böckerna Den nya ekonomistyrningen och Management control systems. För att nå ett mer vetenskapligt djup har vi genom

Göteborgs universitetsbiblioteks litteraturundersökningstjänst fått tillgång till data såsom tidigare forskning och vetenskapliga artiklar. Här har även Google scholar använts för att få tillgång till tidigare studier och skrivna artiklar. I denna process skrevs sökord in som filterades efter flera kriterier: vetenskapligt, refereegranskat, fulltext, tidskriftsartikel och med företagsekonomi som huvudämne. Då sökningar efter engelskspråkiga artiklar först gav ett väldigt stort och utbrett urval av artiklar lades ordet "Sweden" till i sökrutan vilket resulterade i en mer preciserad och ett mer relevant urval. Studiens sökord vid insamlandet av teorin var på ämnesspecifika termer och begrepp. Dessa användes i olika kombinationer och meningsuppbyggnader för att få ett mindre brett och mer korrekt urval. De främsta sökorden som användes var: *"performance measure"*, *"public and private education sweden"*, *"principal elementary school"*, *"privatization education sweden"*, *"management control elementary school sweden"*, *"huvudman skola"*, *"huvudman styrning"*, *"rektor styrning"*, *"new public management skola"* och *"byråkratisering skola"*.

Vetenskapliga artiklar framtogs genom sökning i bland annat databasen Sage journals och Science direkt från bokförlaget Elsevier. De utvalda artiklarna ansågs vara relevanta för att ge en god helhetsbild över ämnet samt har en generell karaktär med fokus på styrning. Genom att ta hjälp av de olika författarnas egna referenser gav detta vägledning till andra intressanta artiklar inom ämnet. I största möjliga mån letades ursprungskällan till referenserna upp för att på ett mer säkert sätt öka källans trovärdighet samt minska risken för att texten på något sätt skulle vara vinklad.

2.4.1 Sekundär- och primärdata

Studien inleddes med insamling av sekundärdata med förhoppning att erhålla en mer övergripande och bättre kunskap kring ämnet. Denna insamlingsmetod ansågs vara mycket effektiv då det med enkla medel gick att finna en stor del av materialet på relativt kort tid. Nackdelarna med denna typ av data är att materialet inte alltid är tillförlitligt och kan sakna aktualitet. Därmed granskades den sekundära datan med stor försiktighet och vi beaktade den risk att källan kunde vara vinklad, tillrättalagd eller färgad. Den sammanlagda sekundärdatan kom att bli studiens teoretiska referensram. Primärdatan i vår uppsats består av de genomförda intervjuerna som sammanställts i empiriavsnittet.

2.5 Uppsatsens kvalitet

Att respondenterna är anonyma kan anses minska studiens trovärdighet, men bedömningen gjordes att fördelarna med att få mer uttömmande och ärliga svar vägde tyngre än dess nackdelar. Det begränsade urvalet kan anses minska trovärdigheten, dock är inte denna studies ansats att dra några generella slutsatser, utan snarare jämföra just de undersökta skolorna. Äktheten i studien förstärks då intervjuerna spelades in, vilket gjorde att hela citat från respondenterna kunde redovisas i empiriavsnittet.

3. Referensram

I detta kapitel presenteras studiens referensram tillsammans med tidigare forskning för att bidra till en djupare förståelse i ämnet. Referensramen används som grund för analysavsnittet.

3.1 Tidigare forskning om styrningsproblematiken i skolan

De två aktörer inom skolans organisation som behandlas i denna studie är främst rektorn och huvudmannen, vilkas ansvar är formulerade i skollagen. Huvudmannen har det yttersta ansvaret att se till att skolan följer skollagen och andra föreskrifter samt att fördela resurser och utvärdera verksamheten (Skolverket, 2013a). Rektorn har det övergripande pedagogiska ansvaret och skall verka för att utveckla verksamheten (Skolverket, 2013b). De fristående skolornas ägare är också dess huvudman, medan de kommunala skolornas huvudmän är kommunen; ett ansvar som enligt Skollagen (SFS nr: 2010:800) skall fördelas på en eller flera nämnder.

En problematik som uppmärksammats i flera svenska studier rör kommunikationen mellan huvudmannen och rektorn. Skolinspektionens kvalitetsgransknings rapport (2015b) identifierar en otydlighet rörande ansvarsfördelning och kommunikation mellan dessa två parter och menar att detta kan leda till ett ineffektivt arbete mot de nationella målen. Verksamhetens måluppfyllelse, behov av åtgärder samt effekten av de insatta åtgärderna är ämnen som bör vara delar av en väl fungerande dialog mellan huvudman och rektor för att arbetet mot de nationella målen skall fungera som förväntat. I rapporten framställs dock detta arbete som bristfälligt i cirka 80 % av de undersökta skolorna. Skolinspektionen (2015) belyser även vikten av att ha en fungerande styrkedja genom hela organisationen, något som även anses vara bristfälligt i flera fall.

I en rapport gjord av Nihlfors & Johansson (2013) framkommer att rektorernas uppfattning avseende kraven på sitt yrke är mycket likt de krav som ställs från statligt håll men att krav som ställs från huvudmannens sida ofta är otydliga och i de flesta fall lägre. Detta gäller dock inte när det gäller krav på att hålla budget, något som prioriteras betydligt högre från huvudmannens sida än från staten och rektorerna själva som prioriterar andra utfall högre. I rapporten identifieras ytterligare kommunikationsproblem där skolpolitikernas brist på tilltro gentemot rektorernas kompetens att leda förändringsarbete uppmärksammas. I rapporten framgår även att det råder oklarheter rörande vem som faktiskt bedriver huvudmannens arbete; politiska organ, professionella organ eller tjänstemän. Författarna poängterar slutligen att ansvarsfördelningen måste bli tydligare och att skolsystemet i stort behöver ett system som bygger på förtroende och tillit.

I Skolinspektionens rapport (2015b) belyses att huvudmännens uttalade mål har stora inslag av egna målformuleringar som inte grundar sig i de nationella målen. Hos kommunala grundskolor kan detta leda till en svårighet för rektorerna i styrningen av verksamheten då politikernas uppsatta mål inte alltid förankras hos professionen vilket kan leda till att

kopplingarna till de nationella målen blir svåra att urskilja. Att sätta upp egna mål är tillåtet enligt Skolverkets publikation (2015), men det är av stor vikt att dessa då särskiljs från de nationella målen och att alla inom verksamheten är välinformerade kring kopplingen mellan de olika målen.

Kankunen m.fl (2014) poängterar den bristande kommunikationen inom kommunal utbildningsförvaltning i en rapport från Chefios. Här belyser författarna vikten av att ha en väl fungerande kommunikation mellan olika nivåer i organisationen för att bland annat kunna utveckla gemensamma målbilder genom hela organisationen och för att få en gemensam förståelse för verksamhetens arbete och resursbehov. I rapporten konstateras att kommunikationen mellan de olika organisatoriska nivåerna är bristfällig och leder till olika uppfattningar om vad som händer inom verksamheten. Dessutom identifieras en bristfällig kännedom kring de olika organisatoriska nivåernas uppgifter och problem. Framförallt lyfts ett glapp mellan den operativa och strategiska ledningen fram som en tydlig tendens. Detta identifierades dock inte i samma mån i de fall där den operativa och strategiska ledningen arbetade på samma ställe, i vilka fall det skapas mer utrymme för informella möten.

Sandström (2002) sammanställer sina egna, och andra forskares resultat och diskuterar bland annat den kommunala skolans effektivitet och fristående skolors påverkan på elevernas resultat. Friskolor får utstå mycket kritik i samhällsdebatten men författaren menar att ingen forskning hittills har påvisat en generell nedgång hos elevernas resultat i en kommun som följd av att fristående skolor etablerats och börjat konkurrera med de kommunala skolorna. Däremot har motsatsen identifierats; en ökad konkurrens tenderar att leda till bättre skolresultat i kommunen. Det finns heller inga samband mellan hur stora resurser som läggs på skolan och hur väl dess elever presterar, vilket förklaras med att kommunernas skolresultat inte grundar sig i hur mycket pengar kommunen spenderar på skolan, utan snarare i hur effektiv kommunen är. Vidare menar författaren att detta borde innebära att det finns en stor förbättringspotential i Sveriges skolor utan att resurstilldelningen för den delen skulle behöva ökas. De anställda i skolan kan ställa sig frågande till att verksamheten skulle vara ineffektiv då de arbetar så hårt de kan, men Sandström menar att bristen på förändringstryck uppifrån leder till att personalen till viss del kan vara sysselsatta med fel saker som följd av att organisationen är bristfällig. När konkurrenssituationen ökar krävs det att overheadkostnader ses över så att resurserna till större del kan investeras i kärnverksamheten snarare än på administration.

3.2 Vad är ekonomistyrning?

Ekonomistyrning, även kallat verksamhetsstyrning, spelar en mycket avgörande roll i organisationer och om inte ekonomistyrningen tas på allvar kan det leda till negativa konsekvenser för verksamheter i form av bland annat finansiella förluster och skadat rykte. Ekonomistyrningen fokuserar i första hand till att motivera och inspirera medarbetarna så att de agerar utifrån organisationens bästa. Uppgiften att få medarbetarna att utföra aktiviteter som alltid gynnar organisationens egna mål. Det kan därmed ses som ett sätt att påverka

beteenden då processer både upptäcker och korrigerar felaktiga beteenden och ageranden inom organisationen. Detta kan ofta stimuleras genom belöningsystem (Merchant & Van der Stede, 2011). För att ekonomistyrningen skall lyckas påverka en verksamhet mot exempelvis de ekonomiska målen eller ökad kundnöjdhet så utförs flera aktiviteter inom verksamheten i form av bland annat planering och uppföljning, framtagande av beslutsunderlag och skapande av olika förutsättningar för god företagskultur och lärande (Ax, Johansson & Kullvén, 2015).

3.2.1 Ekonomistyrning i offentlig sektor

Ekonomistyrning inom offentlig sektor har lika stor betydelse som inom den vinstdrivna sektorn, men skiljer sig åt på flera punkter. Den största egenskapsskillnaden i den offentliga sektorn menar Merchant & Van der Stede (2011) är organisationens huvudsyfte. För den icke vinstdrivna (offentliga) sektorn är syftet att bedriva någon form av offentlig tjänst, något som ska genomföras med hjälp av pengar. För den vinstdrivna (privata) sektorn är syftet istället att tjäna pengar, något som skall förverkligas genom att bedriva någon form av tjänst. Holmberg & Öberg (1999) beskriver detta genom en bild nedan där statliga verksamheter ses som icke vinstdrivande medan den privata ses som vinstdrivande.

	Statlig	Privat
Mål	Verksamhet	Pengar
Medel	Pengar	Verksamhet

Figur 1: Holmberg & Öberg (1999) s.7

Som nämnts tidigare är ekonomistyrningen tänkt att öka sannolikheten för att medarbetarna skall agera så att organisationens mål blir uppfyllda, något som kan leda till att ekonomistyrning inom offentlig sektor kan anses vara svårare. Detta förklaras av den måltvetydighet som finns inom den offentliga sektorn. Då vinstdrivna organisationer har som mål att redovisa vinst för sina aktieägare, är målen hos de icke vinstdrivna inte alltid lika självklara. En annan förklaring till varför ekonomistyrning kan ses som svårare inom denna sektor är svårigheten som ligger i mätandet av mål då dessa inte alltid kan översättas till finansiella termer. Problematiken framförs av författarna genom att ta upp ett exempel från ett sjukhus där det övergripande målet är att rädda liv. Frågan lyder där hur sjukhuset skall mäta dess måluppfyllelse och framgång. Är det genom att beräkna antal döda och antal överlevande? (Merchant & Van der Stede, 2011).

I proposition 2009/10:175 framgår att styrningen i offentlig verksamhet i så hög grad som möjligt bör vara utformad så att den bäst gynnar syftet med respektive verksamhet. Ekonomistyrningsverket (2010) nämner att ett av regeringens mål med styrningen av offentliga verksamheter är att denna skall verksamhetsanpassas och förenklas. Ekonomistyrningsverket skriver även att resultatstyrning är tätt förknippat med återkoppling

uppåt i organisationen som syftar till att dels kontrollera huruvida verksamheten levt upp till de ställda målen och dels ligga till grund för framtida beslut. Med andra ord är återkoppling av uppnådda resultat en viktig del av resultatstyrningen. Det finns emellertid risker med resultatstyrningen, något som nämns av Hall (2012) som menar att det kan bli ett så stort fokus på återrapporteringen av målluppfyllelsen att detta får större uppmärksamhet än själva utvecklingen av verksamheten. Ekonomistyrningsverket (2010) belyser även i sin rapport att regeringen de senaste åren minskat mängden mål och krav på återrapportering från sina myndigheter som följd av rekommendationerna i utredningen SOU 2007:75. Effekterna av detta är enligt Ekonomistyrningsverket att de interna målen i dessa verksamheter har ökat i betydelse som följd av att de fått större möjlighet att själva utforma sin verksamhet. På så vis har dessa myndigheter lyckats utforma styrningen så att den bättre gynnar sina verksamheters syften.

3.3 Resultatstyrning

Skolan övergick helt från regelstyrning till resultatstyrning i början av 90-talet där syftet var att skapa frihet för den pedagogiska utvecklingen inom utbildningen (Skolverket, 2003). "Pay-for-performance" är ett exempel på resultatstyrning och är ett begrepp som delvis handlar om att belöna de anställda när de lyckats skapat goda resultat för verksamheten (Merchant & Van der Stede, 2011). Enligt författarna anses resultatstyrning vara en indirekt styrning som inte uttryckligen fokuserar på de anställdas handlingar och beslut. Detta är något som författarna menar kan ge stora fördelar för en organisation, särskilt för mindre sådana. Kritik har dock riktats mot styrsättet då det anses väcka ett annat beteende än det avsiktliga. Istället för att fokusera på att producera goda resultat menar författarna att fokus kan riktats på själva belöningen vilket resulterat i en kultur bestående av ökat vinstbegär, girighet och kortsiktighet.

Ett annat känt namn för resultatstyrning är målstyrning, ett begrepp som idag ofta förekommer i kombination med resultatstyrningen. Enligt Berg & Scherps (2003) kan målstyrningen ses som ett mycket rationellt styrningssätt där syftet är att bryta ner det övergripande målet till olika delmål för organisationens olika delar. De menar vidare att dessa mål ska ha en styrande inverkan på varje medarbetares arbetsutförande och bidra till en positiv helhet för verksamheten. Någon som på 90-talet satte sig emot målstyrningen var organisationsforskaren Björn Rombach som menar att det inte går att styra med mål då offentliga organisationer ofta saknar förutsättningar för denna typ av styrning. Detta menar han beror på att målstyrning förutsätter klart formulerade mål, något som offentliga organisationer saknar. Rombach menar att det förutsätter ett aktivt engagemang från de anställda i organisationen, något inte var möjligt i de organisationer där valda politiker var de som styrde. Rombach poängterade sedan att det krävde att resultaten enkelt skulle gå att mätas och följas upp, något som ansågs vara svårt i dessa typer av verksamheter. Målstyrningens motsättningar har idag resulterat i att staten inte endast talar om målstyrning, utan sedan 90-talet benämns detta som mål- och resultatorienterad styrning, alternativt enbart resultatstyrning (Brunsson, 2000).

Genom att styrningen orienteras mot resultat menar Berlin & Kastberg (2011) att fler kvantitativa mätningar av kvaliteten görs, med satsning på granskning och uppföljning. Författarna poängterar dock oklarheter kring huruvida verksamheter verkligen blivit mer mätbara och om kunskapen om verksamheterna ökar i den utsträckning att det i går att styra dem. De menar att information som samlas in genom olika undersökningar inte nödvändigtvis används till styrning och att det finns en risk att den endast används i mycket liten utsträckning eller inte alls.

Mängden data som samlas in i syfte att utveckla skolans kvalitet är betydligt högre i Sverige än snittet bland OECD-länderna. Enligt Blanchenay, Burns & Köster (2014) är det främst användningen av den insamlade informationen som är den bristande faktorn snarare än kvantiteten, något som Skolinspektionen kopplar till ovan nämnda kommunikationsproblem.

3.4 Rektorns roll

Nytell (1994) undersöker i sin avhandling skolledares möjligheter att arbeta i enlighet med de formella uppgifterna. Genom att använda en rationalistisk modell ser författaren organisationen som ett instrument och som ett hjälpmedel för att uppfylla de uppsatta målen. Det han kommer fram till är att en rektor endast har en begränsad möjlighet att faktiskt utföra sitt uppdrag. Detta förklaras med att rollen som skolledare innebär att vara en pedagogisk ledare som har ett administrativt och förvaltande ansvar. Enligt författaren så framgår det att mycket tid går till administration och elevvård, medan mindre vikt läggs på personalfrågor och undervisningens innehåll. Detta menar Nytell (1994) kan ha sin förklaring i att rektorn ses som chef inom skolorganisationen och förväntas agera utefter det byråkratiskt administrativa systemet.

Nihlfors & Johansson (2013) menar i sin rapport att rektorn har den avgörande rollen för hur väl eleverna lyckas i skolan. Enligt Leo (2013) är rektorns uppgifter många och handlar delvis om att forma en kultur som skapar en studiefrämjande miljö genom ett ledarskap som i förlängningen leder till goda resultat. Detta menar även Hoppey & McLeskey (2013) som dessutom lyfter fram att det är viktigt att rektorn hela tiden arbetar för att "smörja det mänskliga maskineriet" och på så sätt hjälper till att bygga upp en stark kultur i skolan med en gemensam målsättning för att förbättra alla elevers resultat. Författarna belyser vikten av att rektorn fokuserar på att utveckla relationerna inom skolan för att på så sätt lyckas bygga upp denna kultur. Även Thornberg & Thelin (2011) tar upp betydelsen av rektorns sociala styrning där författarna nämner vikten av att rektorn genom sitt sätt att styra indirekt, snarare än direkt, påverkar vad som sker i klassrummen. Detta genom att utveckla kulturen inom skolan snarare än att aktivt "styra och ställa" inne i klassrummet. Enligt Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet 2011 fastställs att:

"Som pedagogisk ledare och chef för lärarna och övrig personal i skolan har rektor det övergripande ansvaret för att verksamheten som helhet inriktas mot de nationella målen.

Rektorn ansvarar för att skolans resultat följs upp och utvärderas i förhållande till de nationella målen och kunskapskraven.” (Skolverket, 2011)

Det pedagogiska ledarskapets innebörd har diskuterats i stor omfattning och läroplanens formulering ovan lyfts även fram i Jarls (2013) artikel som en orsak till att rektorer i så stor utsträckning strävar efter att besöka klassrummen. För att bedriva ett pedagogiskt ledarskap menar Jarl att det krävs en kännedom om verksamheten, antingen genom dialog med lärare eller genom besök i klassrummen. Detta poängterar även Ärlestig (2008) som kommer fram till att de skolor som var mest framgångsrika dels karaktäriserades av fler besök i klassrummen och dels ett mer flerdimensionellt kommunikationssätt.

Jarl (2013) understryker slutligen vikten av att stödja och utveckla rektorernas pedagogiska ledarskap som en av den viktigaste delen att satsa på inom svensk skolpolitik. För att kunna utveckla det pedagogiska ledarskapet belyser även Skolinspektionen (2012) betydelsen av en god kommunikation mellan huvudman och rektor. I samma granskningsrapport nämns också att det är huvudmannens ansvar att ge rektorn det stöd och de förutsättningar som krävs för att rektorn skall kunna utföra sitt uppdrag, något som kräver en god kommunikation och kännedom avseende verksamhetens behov

3.5 Byråkrati som organisationsform

Byråkrati som begrepp ger ofta negativa konnotationer och beskrivs inte sällan som något som motverkar kreativitet och entreprenörskap. Max Weber var verksam under början av 1900-talet och benämns ofta som byråkratins fader och idag är byråkratin något som ligger till grund för nästan alla större organisationer, privata som offentliga. Faktum är att dagens samhälle är det mest byråkratiserade någonsin. Principerna bygger på en hierarkisk ordregivning och en tydlig specialisering i arbetsområdena där de anställda har utbildning och erfarenhet inom sitt gebit (Styhre, 2009).

När nya lagar och praxis skapas krävs det att staten har aktörer som förvaltar dessa. Byråkratin är “medlet” som används för att uppnå “målet” som är den politik som utformas av de folkvalda politikerna. Att byråkratin i Sverige snarare blir större än mindre är en följd av att samhället blir allt mer komplext. Den byråkratiska organisationen leder ofta till en tydlig hierarki och arbetsfördelning. I en demokrati har dock byråkratin fördelen att beteendet i organisationen avspeglar det som är lagstadgat (Sonnicksen, 2008).

3.6 New Public Management

Almqvist (2004) diskuterar de offentliga organisationernas stora förändringar under de senaste decennierna. Idéer avseende omorganisering av de offentliga organisationerna har många gånger ansetts som kontroversiella och behandlas ofta i samhällsdebatten. De förändringar som skett i offentlig sektor sedan cirka trettio år tillbaka kallas New Public Management, förkortat NPM. Detta begrepp innehåller en grupp av idéer kring hur offentlig verksamhet skall styras och har sin grund i näringslivets förutsättningar.

Enligt Hood (1995) implementerades NPM som följd av den kritik som riktades mot det traditionella byråkratiska styrsättet inom offentliga organisationer. Istället för att enbart fokusera på processerna i verksamheten riktades efter reformerna fokus på resultatet och dess effekter. Nya ledord blev bättre effektivitet och värde för pengarna. Den hierarkiska ordningen suddades ut och istället öppnades en mer konkurrensmässig marknad upp för att kunna stimulera verksamhetsutveckling och pressa priserna. Även ledarskapet kom att tillmätas en större betydelse. Dessa punkter krävde en bättre styrning och en bättre uppföljning med ökat krav på mätbarhet, vilket öppnade vägen för målstyrning. För att modellen skulle implementeras förespråkades därför nya metoder och förändringar i form av kostnadskontroll, finansiell öppenhet, standardisering, privatisering samt decentralisering av ansvar.

Almqvist (2004) konstaterar flera övergripande observationer av NPM utifrån sin forskning. Inledningsvis nämner författaren att det finns en risk att NPM leder till att egenskaper som NPM reformerna avsåg att minska eller avskaffa istället förstärks. Ett exempel på detta är den målstyrning som NPM förespråkade med fokus på mätbarhet. Istället för att fokusera på styrningen av verksamhetens effekter förekom ökat fokus på processerna. Trots att NPM delvis syftar till en ökad decentralisering finns risker med att den ökade handlingsfriheten och de ökade befogenheterna inte går hela vägen ner i organisationen. På så vis kan det lokalt i kommunerna snarare förekomma en centralisering.

NPM som koncept kan på ytan förefalla fungera ändamålsenligt men vid närmare anblick förekommer att verksamheterna fortsätter styras som tidigare utan tecken på förändring. Detta exemplifieras genom att lyfta fram introducerandet av Stockholms stadsdelsnämndsreform med visionen att decentralisera Stockholms stad som organisation ytterligare. Detta skulle ske genom att stadshuset på ett tydligare sätt skulle målstyra stadsdelsnämnderna genom att skapa ett horisontellt perspektiv och ett processtänk i verksamheten hos nämnderna. Dock framgick det senare vid intervjuer med stadsdelsdirektörerna att styrningen trots allt fortsatt vara den samma som tidigare (Almqvist, 2004).

Vidare menar Almqvist (2004) att införandet av NPM kan visa på negativa styrningseffekter då förändringarna i praktiken kan tendera i att bli överdrivna. Som exempel nämns decentraliseringen av den centrala ledningsnivån vid införandet av stadsdelsnämndsreformen. Då även ansvaret för verksamhetsfrågor decentraliserades resulterade detta i att lite utrymme gavs för uppföljning av de specifika verksamhetsfrågorna. En uppgift som ledningen annars själva borde ha tagit hand om för att kunna möjliggöra sitt syfte att på egen hand kunna styra sin verksamhet.

Slutligen anser författaren att de problem som NPM syftade till att lösa lätt leder till nya problem då flera styrsignaler kan upplevas som motsägelsefulla i praktiken. Detta förklarar han genom att återigen hänvisa till stadsdelsnämndsreformen vars mål var att decentralisera

ansvaret. Å ena sidan signalerades detta genom att låta stadsdelsnämnderna ha det största ansvaret när det gällde resursfördelning men å andra sidan ökade de centrala besluten genom kontroll och direktiv.

Genom ovan observationer menar Almqvist (2004) att införandet av NPM inte med säkerhet går att ses som ett lyckat koncept. Trots att det på flera håll visar tecken på framgång hos organisationer visar forskningen även på osäkerheter, tvetydigheter, paradoxer och konflikter. Författaren menar slutligen att hela konceptet kan ses som ett smörgåsbord av effekter, där alla pålägg pekar åt olika håll.

Henriksson (2008) menar att NPM som organisationsmodell kan beskrivas som en organiseringsform. I artikeln nämns att det bildats en klyfta mellan teori och praktik angående vad NPM-konceptet faktiskt innebär. Sammantaget nämns att NPM i praktiken handlar om ekonomisk kontroll med större koncentration på ledning där många förändringar leder till högre grad av reglering av verksamheterna. Då NPM-konceptet skall vara ett svar byråkratins baksida menar författaren att NPM i många sammanhang framställs som en nyskapande doktrin men att flera fundamentala byråkratiska värderingar tas för givna inom denna.

3.7 En ny form av byråkratisering inom offentlig sektor

Enligt Hall (2012) har en ny form av byråkratisering uppstått inom offentlig förvaltning som följd av NPM-reformerna. Syftet med dessa reformer var att göra offentliga verksamheter effektivare med ett mer decentraliserat ansvar, något som lett till att kontrollen över dessa enheter blivit mer betydelsefull. NPM-reformerna var dels tänkta att minska byråkratin men har enligt författaren paradoxalt nog snarare bidragit till en expansion av byråkratiseringen, då en ny typ av kontrollbyråkrati vuxit fram för att mäta effektiviteten. Vid införandet av NPM-reformerna släpptes detaljkontrollen och aktörerna fick en större frihet. Nu är det istället förutsättningarna för denna frihet som kontrolleras och regleras. Denna kontroll, och de uppföljningar som följer, kan kräva så mycket tid av de anställda i verksamheten att verksamhetens syfte "glöms bort" då fokus läggs på att göra verksamheten utvärderingsbar och tillfredsställa chefers behov av kontroll. Kontrollsystemen som inrättats för att mäta effektiviteten riskerar därmed att istället bli ett hinder på vägen för att uppnå effektivitet. Hall poängterar att den mest betydelsefulla delen i den ökade managementbyråkratin är de ökade administrativa uppgifterna i verksamheterna. Detta är något som inte bara tar tid, utan dessutom är mycket kostnadskrävande och "stjäl" pengar från kärnverksamheten. Dessa slutsatser stöds även av Hazledine (2000) som också kommer fram till att de ökade administrativa uppgifterna för verksamheten bidrar till ökade kostnader.

Vidare lyfter Hall (2012) fram en rapport från Ekonomistyrningsverket där det framkommer att de utökade kraven på återrapportering gör att byråkratins kärnuppgift - att tjäna medborgarna - riskerar att förlora kraft och att det i dessa verksamheter istället fokuseras på att tillfredsställa överordnade nivåers kontrollbehov.

4. Empiri

I följande kapitel presenteras resultatet från den kvalitativa intervjun. Genom en sammanställning av resultatet från den insamlade primärdatan utgör avsnittet tillsammans med teoriavsnittet grunden för kommande analys.

4.1 Bakgrund

Båda rektorerna i de fristående skolorna har sedan tidigare arbetat som rektorer i kommunala skolor i Göteborgs stad. Deras erfarenheter har därmed bidragit till att de i sina svar flera gånger jämför sin nuvarande verksamhet med sin tidigare.

Skolornas huvudmän i friskolorna skiljer sig något åt där F1:s skola drivs som en stiftelse där eventuellt överskott återinvesteras i verksamheten. F2 står direkt under en styrelse drivet av föräldrar, ett föräldrakooperativ, som även de återinvesterar all vinst i verksamheten. Båda dessa skolor är enskilda skolor som inte är del av en större koncern. De båda kommunala skolornas rektorer har tre chefsled ovanför sig inom respektive stadsdel. F1:s skola är placerad i centrala delarna av Göteborg, medan övriga tre har sin verksamhet i de östra delarna av kommunen.

Grundskola	Förkortning rektor	Ägandeform	Elevantal (st)	Intervjudag
Fristående skola 1	F1	Ekonomisk stiftelse	260	27/11
Fristående skola 2	F2	Föräldrakooperativ	250	3/12
Kommunal skola 1	K1	Offentlig	330	1/12
Kommunal skola 2	K2	Offentlig	300	4/12

4.2 Organisationsstruktur

Skolornas olika ägandeformer bidrar till olika organisationsstrukturer. F1 som enbart har en styrelse ovanför sig menar att kommunens stora organisation ibland kan vara till hjälp, men att risken finns att beslut då fattas långt ifrån verksamheten. Även K1 nämner detta och menar att det kan finnas problem i att det fattas strategiska beslut långt ifrån verksamheten.

“Jag personligen föredrar att de som driver skolan känner till vad som behövs för verksamheten och kan agera efter det, med vissa direktiv och önskemål från styrelsen.” (F1)

Både F1 och F2 upplever att den mindre organisationen leder till en stor frihet. Båda har en väldigt stor handlingsfrihet då de inte behöver förankra sina beslut på högre nivå i organisationen och sällan får direktiv uppiifrån. När F1 förklarar organisationen säger han att: *“Vi som rektorer har, skulle man kunna säga, inga chefer”* för att belysa den stora graden av handlingsfrihet. De få direktiv som ges från styrelsens sida handlar främst om ekonomiska riktlinjer och ett exempel som han lyfter fram rör en omorganisation som skett de senaste åren vilken lett till att styrelsen godkände att verksamheten får gå med underskott. Styrelsen

utövar endast styrning av skolan genom att godkänna rektorernas budgetförslag och ger vissa år direktiv om att gå med över- eller underskott för att möjliggöra särskilda investeringar. Rektorn misstänker att styrelsens, i princip, obefintliga styrning delvis kan förklaras av skolans goda pedagogiska resultat men menar samtidigt att just den låga graden av styrning bidragit till att skolan fungerar så bra.

F2 poängterar att han som rektor har blivit delegerad allt som går att delegera från huvudmannens sida och trots att han inte använder samma ord som F1 uttrycker även han att han har känslan av att han inte har några "chefer" ovanför sig som styr handlandet. I jämförelse med den kommunala skola han tidigare var rektor på menar han dock att han där hade samma grad av ansvar, men poängterar att han inte kunde göra lika mycket med det ansvaret då han där hade mer begränsat handlingsutrymme och inte i närheten av samma ekonomiska resurser att förfoga över.

4.3 Organisationens ekonomi och dess fördelar

Ytterligare fördelar med den mindre organisationen är enligt F2 bättre förutsättningar att kunna anställa personal och själv råda över ekonomin som följd av att han i denna mindre organisation själv kan avgöra vilka stödfunktioner som skall läggas pengar på. Så länge beslut ryms inom den ekonomiska ramen har rektorn en mycket stor frihet. Denna frihet är något som enligt honom bidrar till att det skapas en enorm trygghet, både hos han själv som rektor, och hos elever och personal.

F2 menar vidare att möjligheterna att ge eleverna det som skollagen kräver är mycket större på hans nuvarande skola och förklarar det med den bättre ekonomin. Precis som F1 nämner han de bättre förutsättningarna som finns vid anställning av personal och friheten att själv råda över sin ekonomiska situation som förklaring. De båda talar om att den kommunala förvaltningen "stjäl" pengar från verksamheten och menar att avsaknaden av denna förvaltning gör att de kan lägga större del av resurserna på kärnverksamheten och själva avgöra vilka stödfunktioner som behövs.

"Ekonomin ger mig den frihet som jag behöver och den är avgörande. Friheten som det ger skapar en enorm trygghet för mig då jag känner att jag kan faktiskt genomföra det jag behöver genomföra. Då kan jag gå ifrån jobbet på eftermiddagarna och känna att jag har gett eleverna mer än jag har gett eleverna på något annat ställe." (F2)

Utifrån F2:s tidigare erfarenhet som rektor i kommunal skola menar han att han idag har möjlighet att själv styra verksamheten, något som inte gick att göra i samma utsträckning i den kommunala. Där kom ofta huvudmannen med direktiv om att genomföra satsningar som sedan inte gick att förverkliga på grund av bristande resurser. Han misstänker att pengar i den kommunala skolan försvinner till den stora förvaltningen och ser främst fördelar med avsaknaden av en sådan organisation ovanför sig. Han pekar på att han som rektor på en fristående skola får ett större ansvar, då han idag ansvarar för sådant som i en kommunal

skola hade skötts av huvudmannen. Han menar dock att detta ansvar utan problem går att hantera tack vare att han har tillgång till större resurser.

“Idag sitter jag på en peng som jag kan hantera. I den kommunala skolan hade jag en peng jag hade ansvar för men som jag inte kunde hantera annat än att jag då var tvungen att säga upp folk” (F2)

Jämfört med den kommunala skola som F1 arbetade i tidigare menar han att den mindre organisationen och den lägre graden av byråkrati som kännetecknar den fristående verksamheten bidrar till en bättre ekonomi och en större frihet. Han lyfter fram fördelen med att t.ex. fritt kunna välja bland leverantörer och menar att de upphandlingsregler som påverkade honom i sin tidigare roll som rektor på en kommunal skola bidrog till en försämrade ekonomi för skolan. Han menar att möjligheten att fritt kunna välja leverantörer möjliggör en betydande besparing av resurser; pengar som istället kan läggas på rekrytering av lärare. Vidare säger han att byråkratin i den kommunala förvaltningen försvårar arbetet exempelvis genom kravet på att förankra nyrekryterade lärares löner i en HR-avdelning, något som han slipper göra i den fristående verksamheten där beslutsfattandet är betydligt enklare. Han poängterar flera gånger att de ekonomiska resurserna är betydligt bättre i de fristående skolorna och likt F2 misstänker han att driften av den kommunala förvaltningen tar en stor del av de kommunala skolornas pengar. Att man på grund av detta har större ekonomiska muskler i friskolan, menar han är något som påverkar elevernas resultat främst genom möjligheterna att anställa fler lärare och konkurrera med högre löner och på så vis motivera de anställda och locka till sig de mest kompetenta lärarna.

F1:s uttalande om att den goda ekonomin i förlängningen påverkar elevernas resultat positivt är något som även F2 håller med om. Han menar att det skapar möjligheter att anställa fler lärare och på så vis uppnå en högre personaltäthet, något som enligt honom är av avgörande karaktär för en skolas framgång. F2 menar att det kan vara till stor skada för en skola att inte kunna anställa fler lärare, då det riskerar att leda till en för stor arbetsbörda på lärarna och i förlängningen leda till att rektorer säger upp sig, som följd av att de inte kan styra verksamheten som de vill. När frågan ställdes till K1 angående vad hon som rektor hade gjort om mer pengar hade tilldelats svarade hon snabbt att de skulle anställa fler lärare. F2 betonar att en god ekonomi påverkar möjligheten att utreda elevernas behov av särskilt stöd, något som görs i betydligt större utsträckning i hans nuvarande skola än i hans tidigare kommunala skola. Detta är något som i sin tur resulterar i goda resultat från elevernas sida.

4.4 Den kommunala förvaltningen och dess upphandlingsregler

Något F2 hade i den kommunala skolan som han inte har i sin nuvarande skola var stödfunktioner från förvaltningens sida, exempelvis vid konflikter i personalgruppen. Där fanns bland annat även stödfunktioner i form av lönekontor och IT-support. Både F1 och F2 misstänker dock att dessa stödfunktioner tog pengar från själva skolverksamheten och menar

att fördelen med att ha en större ekonomisk frihet är av större vikt än fördelen med de stödfunktioner som finns i den kommunala förvaltningen.

Till skillnad från F1 och F2, ser K2 viktiga fördelar med de funktioner som finns högre upp i förvaltningen och belyser risken som finns vid avsaknaden av stödfunktioner högre upp i organisationen. Han menar att en rektor i en mindre friskola får göra sådant arbete som i de kommunala skolorna sköts inom förvaltningen och säger att risken finns att: *“de ska både beställa kopieringspapper och brottas med personalfrågor samt kunna hantera det”* och menar att rektorn inte ska lägga tid på sådant som att beställa papper. Han menar vidare att det kan vara lite krångligt att förhålla sig till alla upphandlingsregler som finns i den kommunala skolan. Han lyfter dock fram dessa rutiner som positiva då de bidrar till att han slipper lägga sin arbetstid på att leta efter leverantörer av olika slag.

4.5 Kommunikation med huvudmannen

Medan de undersökta fristående skolornas rektorer i princip inte har några chefer så har de kommunala skolornas rektorer en stor organisation ovanför sig i flera chefsled. K1 förklarar att kommunikationen med huvudmannen främst är till för att få de överordnade att få en uppfattning om hur det går för skolan och vad de har för utmaningar. Att denna kommunikation fungerar bra är naturligtvis viktigt, inte minst för att få det stöd som respektive skola behöver. Kommunikationen måste även fungera på ett effektivt sätt så att rektorerna kan lägga sin tid på det som gynnar verksamheten. K1 ser både för- och nackdelar med kommunen som huvudman och framhåller kommunens möjlighet att få till stånd en likvärdig utbildning i dess olika skolor som en fördel. Däremot påpekar hon trögheten i organisationen och säger att informationen hon framför *förhoppningsvis* går vidare uppåt i organisationen.

K2 säger att i och med att organisationen är så stor och styrd så är det viktigt att gå *“linjevägen”* och låta informationen gå stegvis uppåt i organisationen. Han belyser att information alltid skall förmedlas på detta vis men betonar att denna kommunikation går långsamt och att han ibland känner sig tvungen att frångå linjevägen för att snabbt nå fram med information uppåt i organisationen.

“Jag vet i grunden vilka frågor jag måste gå linjevägen, men jag vet också vilka frågor jag inte kommer att bli slagen på fingrarna för om jag inte går linjevägen” (K2)

K1 upplever att hon träffar sin närmsta chef ganska ofta. Däremot träffar hon mer sällan chefen ovanför denna, och menar att det inte riktigt dras nytta av den stora organisation som skolorna och dess rektorer befinner sig i. Hon resonerar kring att det inom den kommunala organisationen finns goda förutsättningar för att dra lärdom av varandra för att utveckla sina skolverksamheter, något som hon menar inte riktigt utnyttjas i dagsläget. Även K2 säger att man inte riktigt lyckas ta till vara på de idéer och kunskaper som finns inom den stora organisationen för att kunna utveckla verksamheten. Han nämner att de möten som sker inte

leder till att rektorerna stärks och att skolorna utvecklas utan snarare fokuseras kring att föra information kring verksamheterna uppåt i den kommunala organisationen.

I F1:s skola sammanträder styrelsen fyra-fem gånger per år men rektorn känner inte att styrelsen påverkar hans sätt att bedriva verksamheten. I F2 inträffar styrelsemöten en gång i månaden där allt från personalförändringar till elevsituation tas upp. I och med att samtliga styrelsemedlemmar har barn på skolan menar rektorn att det finns ett naturligt engagemang hos styrelsen. Enligt F2 upplevs närheten till styrelsen som exemplarisk där kontakten är betydligt närmare än tidigare erfarenheter från den kommunala verksamheten. Kontaktvägarna beskrivs som bara ett samtal bort där även beslut kan tas över telefon.

F2 beskriver utifrån tidigare erfarenheter kommunikationsprocessen i den kommunala skolan som mer "långdragen" och upplevde att hans dåvarande chefer oftast inte hade tid att lyssna på honom. I K2:s skola finns inte samma närhet till huvudmannen som i friskolorna och han beskriver att han träffar sin närmsta chef tillsammans med sex andra rektorskollegor en gång i veckan. En gång i månaden träffar han, tillsammans med ännu fler rektorer, den ansvarige för alla skolor i stadsdelen där bland annat arbetsmiljön diskuteras. K2 menar att mötena oftast blir för stora och att det påverkar mötenas effektivitet negativt, något som även F2 upplevde i sin kommunala verksamhet. K2 beskriver dessa möten som "massmöten" där det inte skapas något driv och riktning på samtalen där det sällan finns utrymme för diskussion kring kärnverksamheten och pedagogiken.

"Jag tycker ibland att vi diskuterar uppdraget vi har via skollagen för lite. Vi diskuterar oftare det uppdrag vi har via kommunallagen, uppföljning av kommunfullmäktiges mål, redovisning och rapportering av de sakerna. Vi är ju en kommunal verksamhet men vi har också statligt uppdrag." (K2)

K1 träffar sin närmsta chef ofta, en chef som både har ansvar för grundskola och förskola. Detta samarbete menar hon fungerar bra men hon för fram tankar kring att det kanske skulle vara bättre att istället ha två enskilda chefer för respektive område. Hon menar att det skulle bli mer effektivt om det infördes två separata chefer som kan fokusera på sitt område då det idag finns en risk att chefen inte förstår allt som händer både i grundskolan och förskolan. Samtidigt pekar hon att det även finns risker med att genomföra denna ändring då delar av samsynen skulle kunna gå förlorade.

4.6 Enkäter och undersökningar

Flera av skolorna nämner att de mycket ofta får förfrågningar om att delta i olika undersökningar, inte sällan i enkätform. Dessa kan röra allt ifrån storlek på klassrum, personaltäthet och uppföljning av tidigare möten. Dessa kommer främst från olika myndigheter, och i de kommunala skolornas fall även ofta från kommunen.

K1 ifrågasätter nyttan av alla enkäter och redovisningar av olika data då hon lägger ner mycket tid på att besvara dessa. Hon för fram funderingar om att det kanske skulle räcka att huvudmannen hade höga förväntningar på verksamheterna istället för alla mål och mätningar. Hon argumenterar för att det internt i skolorna finns stora drivkrafter som skolorna kan komma längre med än vad många verkar tro. Även F2 nämner den stora mängden enkäter, något som han beskriver som mycket krävande process;

“Det är en mycket påfrestande typ av uppföljning som ständigt pågår men som aldrig riktigt kommer oss till del. Det känns som man sysselsätter en jätteapparat för detta.” (F2)

Han menar vidare att all den energi han lägger på att mata in uppgifter oftast inte kommer honom själv till nytta då de bara skickas iväg. Enligt F2 borde slutsatser kunna dras utav de svar som inkommit, något som han inte upplever att han får ta del av. Att kunna dra slutsatser kring svaren är något som K1 anser vara något problematiskt då det är svårt att ta hänsyn till alla olika faktorer som påverkar svaren. Hon menar att svaren och utfallen varierar då situationen och förutsättningarna hela tiden förändras.

4.7 Verksamhetsmål

På K1 finns mål som dels är utformade inom stadsdelen som handlar om trygghet, studiero och måluppfyllelse och dels mål som rektorn utformat som övergripande förklarar att alla elever skall vara stolta över sin skolgång. Hon poängterar att alla dessa mål har sin grund i skollagen, men att extra fokus läggs på just de mål som formulerats inom stadsdelen. Hon menar att huvudmannen, utöver resursfördelningen, styr verksamheten genom dessa mål genom att ge direktiv om vad som skall fokuseras extra mycket på. Hon har förståelse för att mål utformas utefter förutsättningarna på alla skolor i stadsdelen men kan känna en frustration över att de inte alltid stämmer överens med hur det är på hennes skola.

K2 säger även han att det är genom resurstilldelningen och målen som huvudmannen styr verksamheten. Han, liksom övriga rektorer i stadsdelen, har varit delaktig i arbetet att ta fram de lokala mål som gäller i stadsdelen. Dessa mål berör områden som anses vara särskilt viktiga för skolorna i just denna stadsdel. Arbetet resulterade i åtta övergripande mål som följs upp genom en rapport fyra gånger per år. Dessa mål handlar i grunden om att förbättra elevernas resultat och anknyter helt och hållet till skollagen. K2 berättar även att arbetet mot dessa mål ligger som grund för lärarnas löneökning. Alla rektorer i stadsdelsnämnden träffas fyra gånger per år för att diskutera hur målen skall följas upp. Han tycker att följderna av detta arbete är bra, då alla rektorer varit delaktiga i utformandet av målen och vet vad som gäller.

“Då blir det lättare när man sedan skall skriva om det i uppföljningen, då vet man om att rektorer suttit med och funderat från sin verklighet vad som kan vara rimligt.” (K2)

Även på F2:s skola arbetar personalen utifrån mål som tydligt anknyter till skollagen. Dessa mål har dock inte utformats uppifrån, utan internt i verksamheten. Rektorn tillsammans med

personalen har utformat mål som skolan särskilt skall arbeta mot, något som styrelsen sedan meddelades om. Styrelsen är dock med och följer upp utfallen av målen.

På F1:s skola finns inga specifika mål utöver de nationella målen. Här förs en viss typ av pedagogik och styrelsen har ett mål som innebär att alla lärare i verksamheten skall vara utbildade inom denna pedagogik. Rektorn anser också att skolans goda pedagogiska resultat den senaste tiden bidragit till att styrelsen inte lägger sig i mer än de gör.

4.8 Personalens löner

Personalens lön i de fyra skolorna sätts av rektorn i respektive skola. I friskolorna har dock rektorerna en större frihet att erbjuda de löner som de anser är rimliga, då de dels har en god ekonomi och dels har friheten att fatta ett sådant beslut utan inblandning från högre nivå i organisationen. Detta är något som skiljer de fristående och de kommunala skolorna markant, då det i de kommunala skolorna inte finns samma ekonomiska utrymme och inte heller samma "frihet" att anställa vem man vill och där det på högre ort i organisationen exempelvis kan införas anställningsstopp.

Som belöningsystem för de bäst presterande lärarna används det statliga försteläraryrket som motivation. F1 anser att lönespridningen mellan lärarna generellt sett är mycket liten men anser dock att den borde vara större för att tydligare belöna de lärare som presterar bäst. Vilka lärare som presterar bäst avgör han främst genom att lyssna av vad elever och föräldrar säger och genom klassrumsobservationer. Att öka lönespridningen är ett arbete han planerar att genomföra inom kort.

K2 sätter lönerna utifrån de åtta målen där personalen sedan rangordnas i skalor efter prestation. Han poängterar dock att det viktigaste inte är var på skalan läraren befinner sig, utan att det istället är ett sätt för han själv att få en helhetsbild och för att mer generellt kunna avgöra var läraren ligger i jämförelse med andra lärare i skolan. Klassrumsobservationer och pedagogiska samtal med lärarna är även en del i detta arbete och något som även F2 genomför som grund för löneökningsbeslut.

5. Analys

I detta kapitel analyseras det empiriska resultatet genom kopplingar till den teoretiska referensramen och tidigare forskning. Avsnittet är uppdelat i fyra huvudteman för enklare analys.

5.1 Ekonomistyrning i offentlig sektor

Merchant & Van der Stede (2011) beskriver att ekonomistyrningen i offentlig verksamhet är svårare att genomföra än i privat verksamhet med anledning av den måltvetydighet som kan uppstå när huvudsyftet i organisationen inte handlar om att generera ekonomiska resultat. Offentliga verksamheter syftar snarare till att leverera en god verksamhet för allmänheten,

med hjälp av de ekonomiska medlen. Detta förklaras genom Holmberg & Öbergs (1999) modell som används för att jämföra vinstdrivande och icke-vinstdrivande organisationer. Denna modell blir tämligen svår att applicera på ovanstående empiri, då de fristående skolor som undersökts återinvesterar alla eventuella vinstmedel i verksamheten. Med tanke på detta är det i samma modell svårt att placera de undersökta friskolorna, då det inte finns någon kategori som innefattar privat verksamhet som återinvesterar eventuell vinst i verksamheten. Målet i dessa skolor är att bedriva en god verksamhet utifrån de finansiella medel som skolorna blivit fördelade, men verksamheten i sig genererar ekonomiska resurser baserat på antal elever. Dessa används dock uteslutande till att bedriva och utveckla verksamheten. Vidare läggs ingen stor vikt vid ekonomiska resultat i någon av de undersökta skolorna, mer än att budgeten skall hållas. Målen i dessa skolor är tätt förknippade till de nationella målen och det finns utifrån empirin inga belägg att påstå att ekonomistyrningen är enklare att bedriva i de fristående skolorna.

Ekonomistyrningsverket (2012) nämner att ett av regeringens mål med styrningen är att förenkla och verksamhetsanpassa den, något som även eftersöks av K1 som önskar att stadsdelsnämnden minskar sitt inflytande och litar mer på att verksamheterna i större utsträckning kan styra sig själva. Detta är dock en balansgång eftersom huvudmannen är ytterst ansvarig för verksamheten och måste säkerställa utbildningens kvalitet samt att användningen av skattemedlen sker på ett bra sätt. I Göteborgs stad är ansvaret för grundskolan för närvarande fördelat till stadsdelsnämnderna som även har ansvar för ytterligare offentliga tjänster. Dagens diskussioner om att koncentrera detta ansvar i en facknämnd ämnar delvis att få just en mer verksamhetsanpassad styrning och borde således kunna utformas på ett vis som gynnar syftet med verksamheten än bättre, i enlighet med regeringens proposition 2009/10:175.

5.2 Ansvarsfördelning och kommunikation

Kommunikationen mellan rektorn och huvudmannen är något som belysts i empirin och som respondenterna upplever som något viktigt. Tidigare forskning från bland annat Skolinspektionen (2015b) har visat på att det finns en brist på kommunikation mellan de olika nivåerna inom skolorganisationen och att detta försvårar arbetet mot de nationella målen. Denna bristfälliga kommunikation är inte något som rektorerna i de fristående skolorna upplever, utan kommunikationen och relationen till huvudmännen ses snarare som mycket tillfredsställande. De finner en stor frihet att driva sin verksamhet som de vill, utan att huvudmännen lägger fingrarna i blöt. Närheten och kontakten med styrelsen beskrivs av en rektor som *“bara ett samtal bort”*. Vidare menar F2 att detta tyder på ett stort engagemang från styrelsens sida. Enligt Skolinspektionen (2015b) är ofta styrkedjan i organisationen full av brister, något som dock inte uppfattas av de fristående skolornas rektorer. Där upplevs styrkedjan som mycket kort i och med att rektorn endast har styrelsen ovanför sig utan några aktörer emellan. Dessutom upplever dessa rektorer att de inte har några chefer då de blivit delegerade allt ansvar, vilket tyder på att det knappt existerar någon styrkedja alls i dessa organisationer. Att ge rektorerna ett såpass stort ansvar kan anses vara ett lyckosamt beslut

utifrån Nihlfors & Johanssons (2013) studie som efterlyser ett system som bygger på förtroende och tillit inom skolsystemet.

De kommunala skolornas rektorer upplever att de har blivit delegerade ett mycket stort ansvar för den *inre* organisationen inom verksamheten. Ett problem som nämns hos dessa är dock trögheten inom stadsdelens organisation, såsom de långa beslutsvägarna och att beslut ibland fattas långt ifrån verksamheten. Enligt Jarl (2013) är utvecklingen av det pedagogiska ledarskapet något av det viktigaste att satsa på inom svensk skolpolitik. Det pedagogiska ledarskapet är något som enligt Skolinspektionen (2012) skall utvecklas genom stöttning av rektorn från huvudmannens sida vilket kräver god kommunikation inom organisationen. De kommunala rektorerna uttrycker inte explicit att kommunikationen med huvudmannen är dålig, men i jämförelse med de fristående aktörerna beskrivs styrkedjan inom den kommunala skolorganisationen som avsevärt mycket större och mer komplex. Mötena inom stadsdelen beskrivs som ineffektiva och kompetensen inom organisationen utnyttjas enligt de kommunala skolornas rektorer inte på bästa sätt. Detta är något som stämmer överens med Kankunens m.fl. (2014) studie som identifierat en bristande kännedom i förvaltningen om vad som sker och vad som behöver förbättras inom organisationen.

De identifierade skillnaderna rörande kommunikationen handlar främst om storleken på organisationerna och kommunikationsvägarna inom dessa. Med andra ord är de kommunala skolorna del av en stor byråkratisk organisation, medan de fristående skolorna inte kan anses vara särskilt byråkratiska. Rörande detta går det att dra paralleller till Hall (2012) som beskriver NPM-reformernas syfte att minska byråkratin, men som dock snarare lett till en utvidgning av byråkratin inom offentlig förvaltning. Almqvist (2004) beskriver att NPM-reformerna utifrån sett kan framstå som revolutionerande, men att det i själva verket körs i gamla hjulspår. Detta är något som även nämns av både Hall (2012) och Henriksson (2008) som poängterar att byråkratin lever kvar än idag, trots försök att göra sig av med den. Den kommunala förvaltningen har förvisso decentraliserats de senaste decennierna men framstår enligt empirin som tämligen byråkratisk än idag, om än på en mer lokal nivå. Beslutsvägarna är relativt långa och beskrivs som tröga, trots att NPM-reformerna delvis ämnade att göra sig av med dessa strukturer.

5.3 Huvudmannens utvärdering av verksamheten

Utifrån de intervjuer som genomförts framgår att det inte finns några större skillnader vad gäller målen i de olika verksamheterna. Den ena fristående skolan har mål som är mycket lika de kommunala skolornas mål; mål som är nära förknippade med de nationella målen. Den identifierade skillnaden handlar snarare om hur dessa följs upp vilket tydliggörs genom kontrollapparaten som beskrivs av de kommunala rektorerna som syftar till att mäta och följa upp de kommunala skolornas arbete genom den stora mängden enkäter och möten. Hood (1995) förklarar att detta är en del av NPM-reformerna som syftade till att lägga större vikt vid resultatet, snarare än procedurerna i verksamheterna, något som krävde en bättre uppföljning och en större grad av mätbarhet. En av de kommunala skolornas rektor nämner

att skolan blir kontrollerad för mycket och att det kanske skulle räcka om huvudmannen hade höga förväntningar på verksamheten. Denna åsikt delas även av Hall (2012) som hänvisar till Ekonomistyrningsverket som varnat för att kärnuppgiften i organisationen kan gå förlorad som följd av att det läggs för stor vikt vid att tillfredsställa överordnade nivåers kontrollbehov. Detta skulle kunna vara en följd av en bristfällig kommunikation som enligt Sandström (2002) kan leda till att personalen sysselsätts med fel saker. Detta är något som även Almqvist (2004) skriver om som menar att styrsignalerna kan vara motsägelsefulla, exempelvis genom att förorda handlingsfrihet och samtidigt öka den centrala kontrollen, något som i de undersökta kommunala skolorna avspeglas i de många uppföljningarna.

Nihlfors & Johansson (2013) nämner i sin rapport att de kommunala huvudmännen ställer högre krav på de kommunala målen än på de statliga målen. Detta är något som en av de kommunala rektorerna upplever vid mötena där det enligt honom läggs för stor vikt vid att följa upp kommunens mål istället för att arbeta med att utveckla verksamheterna. Uppföljningen av arbetet mot dessa mål är något som huvudmannen lägger tämligen mycket energi på, vilket belyser problematiken med att kärnuppgiften inte får allt fokus som Hall (2012) skriver om. Även Berlin & Kastberg (2011) tar upp det ökade kontrollbehovet och menar att det finns en oklarhet kring huruvida den insamlade informationen verkligen används och om denna information leder till en ökad kunskap kring verksamheten som bidrar till styrningen av dito. Det finns med andra ord forskning som stärker de kommunala rektorernas misstankar om att insamlandet av data sker i en för stor utsträckning. Blanchenay m.fl. (2014) menar att det snarare är användningen, än mängden, av den insamlade informationen som är otillräcklig. Halls (2012) beskrivning av kontrollbyråkratins framväxt verkar vara det som de kommunala rektorerna förmedlar; att byråkratin har vuxit i syfte att lyckas mäta verksamhetens effektivitet. Uppkomsten av detta skulle eventuellt även kunna förklaras av svårigheten att mäta måluppfyllelsen i offentliga verksamheter som Merchant & Van der Stede (2011) tar upp.

5.4 Byråkratins resursallokering

De fristående skolornas rektorer upplever en stor grad av handlingsfrihet medan byråkratin i de kommunala skolorna istället upplevs som begränsande för rektorerna. Rektorerna i de båda fristående skolorna beskriver dessutom att de har större resurser att tillgå i sin nuvarande skola jämfört med situationen i de kommunala skolor de tidigare varit verksamma i. Misstanken hos dessa rektorer är att administrationen av den stora kommunala förvaltningen "stjäl" pengar från kärnverksamheten i de kommunala skolorna. Detta är något som bekräftas av Hall (2012) som menar att den stora kontrollapparaten inte bara kräver tid, utan också kostar mycket pengar, pengar som annars skulle kunna användas till kärnverksamheten. Förvaltningen ovanför de kommunala skolorna är mycket stor och skiljer sig markant från den lilla organisation som de undersökta fristående skolorna befinner sig i. De kommunala skolornas rektorer upplever dels att kompetensen i den stora organisationen inte utnyttjas på ett bra sätt och dels att mötena med andra aktörer i stadsdelsnämnden inte fungerar optimalt. Dessa två punkter skulle kunna översättas till en bristande effektivitet i organisationen och är

något som Hall (2012) lyfter fram som en följd av den nya byråkratiseringen som uppstått sedan NPM-reformerna. Enligt Sandström (2002) finns det stora skillnader mellan olika kommuners effektivitet och att det därmed finns en stor förbättringspotential i kommunala skolor och av samma anledning inga belägg för att skolan per automatik skulle få bättre pedagogiska resultat om anslagen höjdes. Att kompetensen inom den stora organisationen inte tas till vara på, och att mötena inom stadsdelen inte utvecklar verksamheterna utan snarare handlar om att informera överordnade om skolans situation tyder på ett ineffektivt arbete.

Nytell (1994) beskriver organisationen som ett redskap som skall hjälpa rektorerna att nå målen och menar att rektorerna inte har den tid de önskar att ägna åt personalfrågor och skolans undervisning. Denna avhandling är förvisso över 20 år gammal men enligt empirin framstår detta fortfarande som ett aktuellt problem i den kommunala organisationen. Den stora kompetens som finns inom förvaltningen utnyttjas inte till fullo och rektorerna ägnar mer tid åt att underrätta huvudmannen om situationen i verksamheten än vad de fristående skolornas rektorer gör.

De fristående skolorna som inte är del av en större organisation går miste av de stödfunktioner som finns inom den kommunala organisationen. Detta är dock något som dess rektorer främst lyfter fram som något positivt, inte minst då de får större resurser att tillhandahålla och fördela i sin verksamhet på det vis som de anser gynnar den bäst. Återigen finns här kopplingar till Hall (2012) och Sandström (2002) som pekar på en bristande effektivitet i den kommunala förvaltningen. Hade organisationen fungerat på det rationella sätt som Nytell (1994) beskriver så kunde det vara en stor tillgång för de kommunala skolorna, något som i ovanstående empiri dock framstår som bristfälligt.

6. Slutsats

I följande kapitel presenteras studiens slutsatser. Dessa syftar till att ge svar på studiens frågeställningar utifrån analysen. Kapitlet innehåller även en diskussion kring egna reflektioner och förslag till vidare forskning i ämnet samt studiens bidrag.

6.1 Slutsats

Studiens huvudfråga var på vilket sätt styrningen av rektorerna från huvudmannens sida i de respektive skolformerna skiljde sig åt. Som svar på frågan har det konstaterats skillnader i huvudmannens styrning av rektorerna hos de båda skolformerna. Dessa skillnader är dock inte lika stora som vi inledningsvis anade. Vår misstanke var att de kommunala rektorerna skulle ha betydligt mindre frihet än vad de faktiskt har och att rektorernas makt i de fristående skolorna således skulle vara markant större än i de kommunala. Det visar sig att de allra flesta skillnader dessa emellan grundar sig i organisationernas storleksskillnader, där de kommunala skolorna är del av en betydligt större organisation än de undersökta friskolorna där rektorn står direkt under styrelsen.

Att den kommunala organisationen är så mycket större leder till att det inom denna finns en byråkrati som inte existerar i friskolorna, något som gör kommunikationen i den kommunala verksamheten mer komplex. Det som NPM syftade till, bland annat att minska byråkratin och decentralisera styrningen, har alltså inte riktigt fungerat på det vis som avsågs. Styrningen har förvisso blivit mer decentraliserad men har bara delvis nått hela vägen ner till verksamheterna. Stora delar av ansvaret ligger nu högt upp inom stadsdelsnämnderna och inom dessa är byråkratin tämligen påtaglig. Denna byråkrati leder i sin tur till ökade administrativa kostnader i den kommunala skolverksamheten och det uppfattas som att de fristående skolorna lägger en större andel av sina resurser på kärnverksamheten. Att kommunen som organisation är byråkratisk är helt naturligt med tanke på dess storlek och det framstår i denna studie som att problemen i den kommunala skolan snarare handlar om kommunens effektivitet.

För att vidare förklara på vilket sätt styrningen mellan skolformerna skiljer sig åt användes nedanstående underfrågor:

6.1.1 Hur ser ansvarsfördelning och kommunikation ut mellan rektor och huvudman i de respektive skolformerna?

Hos de undersökta skolorna har rektorn det fulla ansvaret för skolornas inre organisation. Det finns däremot en skillnad i ansvarsfördelningen mellan rektorn och huvudmannen i de fristående skolorna jämfört med de kommunala där de förstnämnda erhåller färre direktiv uppifrån. Att de kommunala skolorna får fler direktiv kan förklaras av den byråkratiska ordning som lever kvar trots NPM-reformerna som syftade till att minska byråkratin och decentralisera ansvaret. Idag har ansvaret förvisso decentraliserats bort från staten, men på lokal nivå finns det trots detta en tämligen toppstyrd byråkrati.

Att de fristående skolorna upplever en större grad av ansvar kan även bero på att de som rektorer får avgöra hur *hela* organisationen skall vara utformad. Den kommunala förvaltningen innehåller stödfunktioner som friskolornas rektorer inte har tillgång till. Detta leder till att rektorn själv ansvarar för att genomföra de uppgifter som annars skulle skötas av förvaltningen i en kommunal skola, antingen genom att göra detta själv eller genom att anställa/hyra in någon som utför uppgiften. Att friskolorna inte har dessa funktioner gör att de har mer pengar över till annat vilket ger större möjligheter för rektorn att styra verksamheten i den riktning som hen själv vill, något som i slutändan eventuellt kan påverka elevernas resultat i positiv riktning.

En god kommunikation mellan rektor och huvudman är av stor vikt för att lyckas bedriva en effektiv verksamhet. Det har dock påträffats skillnader beträffande denna kommunikation mellan de respektive skolformerna. Denna skillnad beror främst på avståndet mellan dessa parter som är betydligt större i de kommunala skolorna där kommunikationsvägarna på så vis blir avsevärt längre än i de fristående skolorna där rektorn står direkt under huvudmannen.

Även detta är något som kan förklaras av den relativt stora graden av byråkrati som lever kvar i den kommunala förvaltningen.

Med tanke på den stora organisation de kommunala skolorna tillhör så borde organisationen dra fördelar av all den kompetens som finns inom den. Tyvärr framstår det som att denna möjlighet inte utnyttjas, vilket annars skulle kunna utgöra en stor konkurrensfördel hos de kommunala skolorna. Uppfattningen är att kommunikationen med övriga delar av den kommunala organisationen snarare handlar om att informera de överordnade om situationen i verksamheten. Det läggs såpass stor vikt vid att leverera siffror i de kommunala skolorna att verksamhetsutvecklingen ibland får stå åt sidan i förmån för framtagning och leverans av siffror, något som även visat sig i tidigare forskning kring offentlig verksamhet.

6.1.2 På vilket sätt utvärderas skolorna av sina huvudmän i de respektive skolformerna?

Huvudmännen utvärderar de olika skolorna på olika sätt, något som pekar på de skillnader som råder mellan skolformerna. De kommunala skolorna har oftare möten med högre nivåer i organisationen som främst syftar till att informera huvudmannen om situationen och måluppfyllelsen i skolorna. Dessutom fylls formulär i av flera olika slag, då huvudmannen vill ha information om situationen i den kommunala verksamheten. I de fristående skolorna är känslan att huvudmannen har större förtroende för rektorn, något som inte minst visar sig genom den stora grad av ansvar som delegeras rektorn. Friskolornas huvudmän utvärderar inte heller skolornas situation kontinuerligt på det vis som de kommunala huvudmännen gör. Frågan är huruvida alla möten och enkäter i den kommunala organisationen verkligen förbättrar verksamheten i den utsträckning som önskas. Mycket tyder på att så inte är fallet, vilket ger indikationer om ett ineffektivt arbete som snarare handlar om att leverera information uppåt i organisationen.

6.1.3 Finns det skillnader i vad resurserna läggs på i de respektive skolformerna?

Detta är den fråga som friskolornas rektorer lägger störst vikt vid när de förklarar skillnaderna mellan huvudmännen. Det är också denna skillnad som de menar bidrar till den större handlingsfriheten. Den kommunala förvaltningen innehåller funktioner som är användbara för skolorna men är också mycket kostsam. Det är oklart hur effektiv kommunen är då det finns tecken på att förvaltningen inte utnyttjar styrkorna som följer av den stora organisationen. Friskolornas rektorer har friheten spendera sina pengar på det som de anser gynnar verksamheten bäst, något som enligt dessa öppnar upp större möjligheter att utveckla skolan i den riktning som gynnar verksamheten bäst. Även detta har sin grund i den stora byråkratiska kommunala organisationen som kräver resurser för att hållas igång.

6.2 Egna reflektioner och vidare forskning

Vid val av ämne till denna uppsats fanns en misstanke från vår sida om att styrningen i de olika skolorna varierar mer än vad denna studie faktiskt pekar på. En delförklaring till detta skulle kunna vara att de undersökta friskolornas ägare inte tar ut någon vinst från

verksamheterna utan återinvesterar dessa medel i skolan. Av denna anledning är det svårt att placera dessa skolor i den figur som Holmberg & Öberg (1999) presenterar då den i sammanhanget framstår som tämligen förenklad. Eventuellt skulle större skillnader kunna identifieras vid en jämförelse mellan fristående skolor som drivs som aktiebolag och kommunala skolor. Vid en sådan jämförelse skulle de grundläggande skillnaderna som Merchant & Van der Stede (2011) beskriver troligtvis bli tydligare. Då drygt hälften av Sveriges friskolor drivs som aktiebolag vars huvudsyfte är att generera ekonomiska resultat skulle detta vara ett intressant ämne för framtida forskning.

Flera av de identifierade skillnaderna i denna studie beror även på storleksskillnaderna mellan de olika organisationerna, vilket väcker frågor kring hur de större friskolekoncernerna som drivs som aktiebolag skiljer sig från kommunens sätt att styra sina verksamheter. Skillnaden borde alltså vara större mellan dessa friskolor jämfört med kommunen med anledning av de olika huvudsyftena med verksamheten. Däremot blir skillnaderna i organisationsstorleken i den jämförelsen mindre än i den jämförelse som gjorts i denna studie. På så vis finns inom dessa koncerner eventuellt en byråkrati som liknar den som finns inom den kommunala verksamheten och således skulle det i en sådan jämförelse kanske identifieras andra typer av skillnader.

I inledningen beskrivs att elevernas betyg är högre i friskolor än i kommunala skolor. Huruvida detta kan förklaras med de skillnader som identifierats i denna studie är inte något som vi kan dra några slutsatser kring inom ramen för denna uppsats. Eventuellt skulle skillnaderna i betyg gå att koppla till friskolornas mindre administrativa kostnader och byråkrati som möjliggör en större ekonomisk frihet för rektorerna, en högre lärartäthet och bättre kommunikation inom organisationen. Detta är dock något som kräver fortsatt forskning för att kunna fastställas.

Vidare vore det intressant att undersöka hur situationen i de kommunala skolorna och dess förvaltning ser ut i framtiden efter en eventuell omorganisation med införande av en enda ansvarig facknämnd istället för de flera stadsdelsnämnderna som i dagsläget bär upp huvudmannaskapet. Frågan lyder då om det uppnås en styrning som är mer verksamhetsanpassad? Minskar byråkratin genom en sådan reform, eller skulle den rent av öka?

Ett nytt forskningsprojekt inom detta område skulle kunna utföra en större studie av liknande slag som denna. Då denna studie innehåller ett relativt litet antal respondenter skulle det vara intressant att göra något liknande baserat på kommunens alla skolor för att kunna dra mer generella slutsatser. Det skulle även vara av intresse att utreda vad resurserna läggs på, då det finns en känsla hos rektorerna att förvaltningen "stjäl" mycket av pengarna.

6.3 Studiens bidrag

Som nämnts finns det en brist på tidigare forskning kring det aktuella ämnet vilket gör att denna uppsats kan fungera som utgångspunkt för framtida studier. Studien tillför värdefull kunskap som ökar förståelsen kring huvudmännens skillnader och styrker tidigare forskning om att en ny byråkrati vuxit fram efter marknadsreformernas införande. Genom att identifiera organisationsstorleken som en problematisk faktor för huvudmannens styrning förstärker denna studie dessutom argumenten om vikten av en fungerande styrkedja.

7. Källförteckning

Almqvist, R. (2004). *Två decennier med 'New Public Management' - Succé eller fiasko?* Kommunal ekonomi och politik. Vol 8. Nr 4. ss 7-24.

Ax, C., Johansson, C. & Kullén, H. (2009). *Den nya ekonomistyrningen*. 4:e uppl. Malmö: Liber

Banker, R.D., Lee, S-Y., Potter, G. & Srinivasan, D. (2000). *An empirical analysis of continuing improvements following the implementation of a performance-based compensation plan*. Journal of Accounting and Economics. Vol 30. ss 315-350. DOI:10.1016/S0165-4101(01)00016-7

Berg, G. & Scherps, H-Å. (2003). *Skolutvecklingens många ansikten*. Myndigheten för skolutveckling. Skolverket. Kalmar.

Blanchenay, P., Burns, T. & Köster, F. (2014). *Shifting Responsibilities - 20 Years of Education Devolution in Sweden. A Governing Complex Education Systems Case Study*. OECD Education Working Papers. DOI: 10.1787/19939019

Brunsson, K. (2000). *Det går inte att styra med resultat*. Statsvetenskaplig Tidskrift. Vol 103, Nr 3. ss 235-241.

Bryman, A. & Bell, E. (2013). *Företagsekonomiska forskningsmetoder*. 2:a uppl. Liber: Malmö

Böhlmark, A. & Lindahl, M. (2012). *Friskolereformens långsiktiga effekter på utbildningsresultat*. SNS analys. Nr 7.

Ekonomistyrningsverket (2010) *Resultatstyrning i rätt riktning*. Regeringsuppdrag. Stockholm. ESV 2010:24.

Friskolornas Riksförbund (2015) *Fakta om friskolor*. April 2015.

Hall, P. (2012). *Managementbyråkrati: organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*. 1:a uppl. Liber: Malmö

Hazledine, T. (2000). *Agency Theory Meets Social Capital: The Failure of the 1984-91. New Zealand Economic Revolution*.

Healey, M. J. & Rawlinson, B. M. (1993). *Interviewing Business Owners and Managers - a review of Methods and Techniques*. Geoforum. Vol. 24. Issue 3. ss 339-355.
DOI:10.1016/0016-7185(93)90026-E

Henriksson, L. (2008). *Många missuppfattningar om New Public Management*. Folkets bildningsförbund. Tema: Byråkratin – en demokratisk paradox?

Holmberg, A. & Öberg, P. (1999). *Att läsa och tolka*. Ekonomistyrningsverket Stockholm. ss 7. ESV 1999:14.

Holmström, C. (2015). *Elever i friskola*. Ekonomifakta. [Hämtad 12/11] Tillgänglig: <http://www.ekonomifakta.se/sv/Fakta/Valfarden-i-privat-regi/Skolan-i-privat-regi/Elever-i-friskola/>

Hood, C. (1991). *A public managent for all seasons?* Public Administration. Vol 69. ss 3-19.
DOI: 10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x

Hood, C. (1995). *The new public management in the 1980s: Variations on a theme*. Accounting, Organizations and Society. Vol 20. Issues 2-3. ss 93-109. DOI:10.1016/0361-3682(93)E0001-W

Hoppey, D. & McLeske, J. (2013). *A Case Study of Principal Leadership in an Effective Inclusive School*. The Journal of special Education. Vol 46. No 4. ss 245-256.
DOI:10.1177/0022466910390507.

Jarl, M. (2013). *Om rektors pedagogiska ledarskap i ljuset av skolans managementreformer*. Pedagogisk forskning i Sverige. Vol 18. Nr 3-4.

Kankunen, T. F., Björk, L., Ylander, J. & Härenstam, A.(2014). *Chefskapets förutsättningar och konsekvenser*. Chefios. Kap 8. ss 131. ISM-rapport 14:1.

Kommunstyrelsens yrkande. (2015). *Utred modernare skolorganisation i Göteborg och tillsätt styrgrupp för skolutveckling*.

Kvale, S. & Brinkmann, S. (2014) *Den kvalitativa forskningsintervjun*. 3:e uppl. Studentlitteratur AB, Lund.

Larsson, A. (2015). *Ansaret för skolan kan flyttas från stadsdelarna*. Göteborgsposten, 21 maj. [Hämtad 12/11] Tillgänglig: <http://www.gp.se/nyheter/goteborg/1.2722038-ansaret-for-skolan-kan-flyttas-fran-stadsdelarna>

Leo, U. (2013). *Rektorers pedagogiska ledarskap - en kunskapsöversikt*. Kommunförbundet Skåne.

Lundgren, U. (2010a). *Skolans styrning - en allmän överblick*. Lärarnas historia.

Lundgren, U. (2010b). *Skolans huvudmannaskap och styrning*. Lärarnas historia. [Hämtad 11/11] Tillgänglig: http://www.lararnashistoria.se/sites/www.lararnashistoria.se/files/artiklar/Skolans%20huvudmannaskap%20och%20styrning_0.pdf

Merchant, K. A. & Van der Stede, W. A. (2011). *Management control systems- Performance Measurement, Evaluation and Incentives*. 3:e uppl. Financial Times Prentice Hall.

Nihlfors, E. & Johansson, O. (2013). *Rektor – en stark länk i styrningen av skolan*. SNS utbildningskommission.

Nytell, U. (1994). *Styra eller styras? En studie av skolledares arbete och arbetsvillkor*. Akademisk avhandling. Uppsala Universitet.

OECD (2012) *The Pisa international database*. Tillgänglig: <http://pisa2012.acer.edu.au/>

Proposition 1991/92:95: *Valfrihet och fristående skolor*. Sveriges riksdag.

Proposition 2009/10:175: *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*. Sveriges riksdag.

Sandström, M. (2002). *En riktig skolpeng*. Reforminstitutet.

SFS nr: 2010:800. *Skollagen*. Svensk författarsamling. Sveriges riksdag.

Skolinspektionen (2010) *Litteraturöversikt inför granskning av Rektors ledarskap 2*. Litteraturöversikt. Rektors ledarskap 2.

Skolinspektionen (2012) *Rektors ledarskap - med ansvar för den pedagogiska verksamheten*. Kvalitetsgranskning Rapport 2012:1.

Skolinspektionen (2015a) Om oss. [Hämtad 16/11] Tillgänglig: <http://www.skolinspektionen.se/sv/Om-oss/>

Skolinspektionen (2015b) *Huvudmannens styrning av grundskolan*. Kvalitetsgranskning Rapport 2015:01.

Skolverket (2003) *Skolverkets utbildningsinspektion 2003-06-17*.

Skolverket (2011) *Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet 2011*. [Hämtad 16/11] Tillgänglig: <http://www.skolverket.se/laroplaner-amnen-och-kurser/grundskoleutbildning/grundskola/laroplan/curriculum.htm?tos=GR>

Skolverket (2013a) *Huvudmannens ansvar*. [Hämtad 17/11] Tillgänglig: <http://www.skolverket.se/skolutveckling/kvalitetsarbete/huvudmannens-systematiska-kvalitetsarbete/huvudmannens-ansvar>

Skolverket (2013b) *Mer om: förskolechefen och rektorn*. Juridisk vägledning.

Skolverket (2014a) *Pojkarnas betyg ökar mest*. [Hämtad 17/11] Tillgänglig: <http://www.skolverket.se/statistik-och-utvardering/nyhetsarkiv/nyheter-2013/pojkarnas-betyg-okar-mest-1.207571>

Skolverket (2015) *Systematiskt kvalitetsarbete – för skolväsendet*. Skolverkets allmänna råd med kommentarer. Stockholm.

Skolverket (2015a) *Det här gör skolverket*. [Hämtad 17/11] Tillgänglig: <http://www.skolverket.se/om-skolverket>

Skolverket (2015b) *Skollagen*. [Hämtad 17/11] Tillgänglig: <http://www.skolverket.se/regelverk/skollagen-och-andralagar>

Skolverket (2015c) *Läroplaner*. [Hämtad 17/11] Tillgänglig: <http://www.skolverket.se/regelverk/laroplaner-1.147973>

Skolverket (2015d) Grundskolans elevstatistik. Läsåret 2010/11 & 2014/15. Siris.

Sonnicksen, J. (2008). *Byråkratin - demokratins väktare och folkets fiende*. Folkets bildningsförbund. Tema: Byråkratin – en demokratisk paradox?

Styhre, A. (2009). *Byråkrati: teoretiker, kritiker och försvarare*. 1:a uppl. Liber: Malmö.

Svenskt Kvalitetsindex (2014). *Samhällsservice 2014*. Stockholm.

Thornberg, R. & Thelin, K. (2011). *Med ansiktet vänt mot Europa - Perspektiv på skolutveckling*. Lärarförbundet, Myndigheten för skolutveckling/Skolverket & Sveriges Skolledarförbund.

Ärlestig, H. (2008) *Communication between Principals and Teachers in Successful Schools*. Akademisk avhandling. Umeå Universitet. Nr 89.

8. Bilagor

8.1 Intervjufrågor

Rektors roll

1. Hur ser din roll som rektor ut?
2. Finns det delar i rollen som är mer eller mindre bra?
3. Hur påverkar du som rektor kulturen i skolan?
4. Hur många timmar i veckan är du ute i verksamheten?
5. Vilka av dina arbetsuppgifter anser du har störst påverkan på elevernas studieresultat?

Organisation och förhållande till huvudman

6. Hur ser organisationsstrukturen ut och vem bär upp huvudmannaskapet?
7. Finns det delar i *styrningen* av skolan som du tycker är mer eller mindre bra?
8. Vad i skolans arbete är högst prioriterat hos huvudmannen? Vad är viktigast enligt dig?
9. Upplever du att samarbetet med huvudmannen främjar arbetet mot de nationella målen?
10. Hur ser kommunikationen ut med huvudmannen? Hur ofta träffas ni?
11. Vilket stöd får du från huvudmannen?
12. Hur ser ditt förtroende ut för huvudmannen?
13. Upplever du att huvudmannen har förtroende för dig?

Mål

14. Har ni mål att uppfylla utöver de nationella målen?
15. Vem bestämmer ovan mål?
16. Kan du påverka dessa?
17. Är vägen för att nå målen detaljerad från huvudmannens sida eller är den fri?
18. Hur förmedlas målen ut till de anställda?
19. Används något motivations-/belöningssystem riktat mot dig som rektor?
20. Hur mäts måluppfyllelsen?
21. Vem har ansvaret för att målen uppnås? (Är det du som rektor eller huvudmannen?)