

**Masteruppsats i offentlig förvaltning [HT16]**

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Ebba Waenerlund, Jessica Mattila Markus

Handledare: Gustaf Kastberg

Examinatorer: Pierre Donatella

# **Likvärdighet är olika**

En studie om arbetet med likvärdighet i grundskolan

## **Tack!**

Vi vill tacka alla som på olika sätt hjälpt oss med uppsatsen. Ett stort tack till studiens respondenter som besvarat våra frågor och delat med sig av sina erfarenheter för att bidra till studiens empiri. Ett särskilt tack riktas till vår handledare Gustaf Kastberg på Förvaltningshögskolan vid Göteborgs Universitet som gett oss kloka och välformulerade råd, men också väckt en del frågor och funderingar under framställningen av uppsatsen.

Göteborg december 2016

Ebba och Jessica

## Sammanfattning

Likvärdigheten i de svenska skolorna kan ifrågasättas då elever under senare år fått allt sämre kunskapsresultat. Det saknas en enhetlig definition av likvärdighet varför ett gemensamt förhållningssätt till begreppet uteblir vilket äventyrar en likvärdig skola, något flera menar kan förklaras av otydlig ansvarsfördelning. Ansvaret för skolorganisationer åläggs kommuner men i Göteborgs Stad har stadsdelarna blivit huvudmän för grundskolan. Således styrs skolor på flera nivåer, både mellan stat och kommun men också lokalt mellan huvudman, rektor och lärare. Utgångspunkt för föreliggande kvalitativa studie är att utifrån intervjuer studera hur aktörer i den lokala nivån i en av Göteborgs Stads stadsdelar arbetar med och samverkar kring likvärdighet. Studien formas utefter Mintzbergs (1979) arbetsdelning samt koordinering i linjeorganisationen som består av strategisk ledning, mellanchefer och operativ kärna. Linjevägen är tydlig och nivåerna arbetar på olika sätt med likvärdighet, men arbetet koordineras i liten utsträckning och ansvarsfördelningen är otydlig. Arbetet med likvärdighet sker främst inom skolor varför likvärdighet inrymmer flera olika arbetssätt som kan hota likvärdighet mellan skolor. Med anledning av brister kopplade till skolans huvudmannaskap samt resursfördelning förekommer en diskussion om centralisering av huvudmannaskapet i staden.

**Nyckelord:** Likvärdighet, grundskola, linjeorganisation, arbetsdelning, strategisk ledning, mellanchefer, operativ kärna, koordinering.

## Innehållsförteckning

1. Inledning.....	1
1.1 Kommunalisering .....	1
1.2 Likvärdighet.....	2
2. Problemformulering .....	4
3. Syfte .....	5
4. Frågeställning .....	5
5. Teoretiska referensram .....	6
5.1 Kommunal organisering .....	6
5.2 Arbetsdelning enligt Mintzberg.....	7
5.2.1 Strategisk ledning.....	7
5.2.2 Mellanchefer .....	9
5.2.3 Operativ kärna.....	10
5.2.4 Teknostrukturen .....	11
5.2.5 Stödpersonal.....	13
5.2.6 Sammanfattning arbetsdelning.....	13
5.3 Koordinering.....	13
5.3.1 Mintzbergs koordineringsmekanismer.....	14
5.3.2 Kulturell styrning .....	16
5.3.3 Sammanfattning koordineringsmekanismer .....	16
5.4 Fri- och löskoppling.....	16
5.5 Användning av teoretiska utgångspunkter .....	18
6. Metod .....	19
6.1 Intervjuer .....	20
6.1.1 Hantering av intervjusvar.....	21
6.2 Urval .....	22
6.3 Källkritik.....	23
6.4 Verktyg för empiri och analys .....	24
7. Empiri och analys.....	24
7.1 Strategisk ledning .....	24
7.1.1 Arbete med likvärdighet .....	25
7.1.2 Samverkan mellan nivåer.....	28
7.1.3 Analys strategisk ledning.....	29
7.2 Mellanchefer.....	32

7.2.1 Arbete med likvärdighet .....	32
7.2.2 Samverkan mellan nivåer .....	35
7.2.3 Analys mellanchefer .....	39
7.3 Operativ kärna .....	41
7.3.1 Arbete med likvärdighet .....	41
7.3.2 Samverkan mellan nivåer .....	43
7.3.3 Analys operativ kärna .....	45
7.4 Övergripande analys .....	47
8. Slutsats .....	50
Referenser.....	53
Bilagor.....	60

# 1. Inledning

Skolans uppdrag är att kompensera för elevernas skilda förutsättningar och bakgrund för att eleverna ska uppnå godkända betyg, vilket betonar skolans kompensatoriska uppdrag. Brister i likvärdigheten är en indikation på att skolan inte kan uppfylla sitt kompensatoriska uppdrag fullt ut (SKL 2014; Skolverket 2012), varför likvärdigheten i den svenska skolan behöver förbättras. Riksdagsledamot Michael Svensson (M) och ordförande för Lärarnas riksförbund Bo Jansson menar att ansvaret och styrningen av skolan behöver förtydligas (Svensson & Jansson 2015). Även utbildningsminister Gustav Fridolin (MP) menar att ansvarsfördelningen av skolan behöver tydliggöras och den statliga styrningen eskalera. Fridolin menar vidare att:

Var du bor, vilken skola du går på ska inte avgöra vilken framtid du kan få. Staten har ansvar för att säkerställa att vi har en bra utbildning över hela landet. (Fridolin i Sundberg 2016)

Även Skolkommissionen, som på uppdrag av regeringen ska ge förslag på åtgärder för att förbättra elevernas resultat, menar att statlig styrning behöver öka för att stärka likvärdigheten och elevernas resultat i skolan. Ordförande för 2015 års skolkommission menar samtidigt att det är rektorer, lärare och elever som har den största påverkan på utfallet (Ekström 2016). Skolororganisationen har under de senaste decennierna genomgått förändringar vilket inneburit att aktörer i skolororganisationen bytts ut, tillkommit eller fått andra uppdrag (Lundgren 2010; Nordin 2014). I diskussionen som redogjordes för ovan går det att återigen se en förändring av skolan men nu i form av en ökad grad av centralisering för att tydliggöra ansvarsfördelning och förstärka styrning för att tillgodose krav på likvärdighet. För att få en förståelse för ansvarsfördelningen och styrningen kommer först en historisk överblick där kommunens övertagande av skolansvaret beskrivs efterföljt av en redogörelse för begreppet likvärdighet.

## 1.1 Kommunalisering

Staten, kyrkan och kommunerna ansvarade för de första folkskolorna som uppkom år 1842. Kyrkans ansvar försvann helt under 1950-talet då den statliga styrningen tilltog genom statsbidrag, läroplan och inspektion (Lundgren 2010). Under 1960-talet började en sammanhållen grundskola ta form som samlade lärare och elever med olika socioekonomisk bakgrund vilket tidigare aldrig gjorts. Det innebar att somliga elever behövde stödundervisning vilket krävde ett större handlingsutrymme och minskat detaljstyre. För att förbättra kvalitén fanns inte möjlighet att tillföra resurser i den utsträckning som krävdes med

anledning av det statsfinansiella läget utan kvalitén ansågs kunna förbättras genom att fördela ansvaret till lokal nivå, alltså decentraliserades skolan (SOU 2014:5; Prop. 1990/91:18).

I och med decentraliseringen minskade statens ansvar för skolan 1991 då kommuner övertog rollen som huvudman för grundskolor (SOU 2014:5). Huvudmannen har det övergripande ansvaret för skolan och ska se till att lagar och krav efterlevs (SFS 2010:800). Kommunerna fick även överta ansvaret för skolans finansiering och gavs mandat att bestämma hur resurser skulle fördelas mellan olika verksamhetsområden (von Greiff 2009). Den centrala regelstyrning som tidigare präglat skolan ersattes av mål- och resultatstyrning där kommuner skulle uttrycka mål för skolan och fick genomförandeansvar (Prop. 1990/91:18; Lundgren 2010), statens roll blev att kontrollera efterlevnad av styrdokument och att landets skolor var likvärdiga (SOU 2014:5).

## 1.2 Likvärdighet

För att uppnå likvärdighet krävs samarbete mellan statlig, kommunal och lokal nivå (Törnsén 2008). Likvärdighet ska garanteras utav staten genom Skolinspektionen som utövar tillsyn för att bidra till en god utbildningsmiljö och en likvärdig skola, men också av huvudmännen som ska hantera likvärdighetsfrågor i skolorna (Skolinspektionen 2016; Sundén & Werin 2016). Under åren har definitionen och användningen av begreppet likvärdighet skiftat. På 1970-talet användes begreppet jämlikhet som skulle säkras med en gemensam läroplan och att skolor skulle tilldelas samma mängd resurser. Senare blev resursfördelningen mer behovsanpassat (Englund 2005; Törnsén 2008; Böhlmark & Holmlund 2011) och begreppet jämlikhet ersattes av likvärdighet (Lidensjö & Lundgren 2000 i Törnsén 2008). Bo Rothstein (1994) definierar likvärdighet utifrån två principer (Rothstein 1994 i Englund 2005), som kan liknas vid John Rawls (1996) två principer om rättvisa; frihets- och differensprincipen. Det förstnämnda avser rättigheter och skyldigheter som ska vara lika för alla individer, exempel är yttrandefriheten och politisk frihet (Rawls 1999:76f). Rothsteins (1994) beskrivning är att staten ska bemöta medborgare på ett likvärdigt sätt (Rothstein 1994 i Englund 2005). Differensprincipen handlar om att minska sociala och ekonomiska skillnader (Rawls 1999:110f), Rothstein (1994) menar på liknande sätt att staten ska fördela resurser till medborgarna efter behov (Rothstein 1994 i Englund 2005). Inom utbildning kan differensprincipen handla om att fördela resurser till de minst gynnade, samtidigt ska hänsyn tas till övriga elever för att nå rättvisa (Rawls 1999: 110f). Skolverket (2012) i sin tur definierar likvärdighet utifrån tre faktorer; lika tillgång till

utbildning, utbildningskvalitet och att kompensation ska ske för barns skilda förutsättningar. Utöver dessa faktorer lyfter skollagen även fram att elever ska utvecklas så mycket som möjligt (SFS 2010:800).

Trots att likvärdighet blivit ett nyckelbegrepp i skolorganisationen saknas en allmänt accepterad definition (Von Greiff 2009). Det råder ändå en enighet om att samtliga elever, oavsett socioekonomisk bakgrund, ska ha tillgång till utbildning och att kompensation ska ske för att minska skillnader varför en likvärdig skola inte behöver vara likformad (Törnsén 2008; Skolverket 2012; Skolverket, B 2016; Böhlmark & Holmlund 2011; SKOLFS 2010:37). Monika Törnsén (2008) menar att likvärdighet ska ge plats åt såväl frihet, att anpassa verksamheten efter förutsättningar, som jämlikhet, att garantera alla elever lika god utbildning. Normer för likvärdighet förmedlas via statliga mål, alla skolor ska följa samma kursplaner för att garantera likvärdighet mellan skolor. Med anledning av den långtgående decentraliseringen av skolan har kommuner och skolor möjlighet att korrigera statliga krav för att de ska passa i den lokala kontexten varför lokala beslut och prioriteringar tillåts inom ramen för en likvärdig skola (Englund 2005; Törnsén 2008; SKOLFS 2010:37). David Sundén och Malin Werin (2016) menar att lagstiftningen inkluderar flera olika aspekter inom begreppet vilket innebär att tolkning och definition får stort utrymme vid bedömning av likvärdighet (Sundén & Werin 2016). Hur likvärdighet bedöms av olika aktörer kan förklaras av vilka mått utgångspunkt tas ifrån, varför somliga anger att likvärdigheten försämrats (Skolverket 2012; Österberg 2016) och andra att likvärdigheten inte ändrats (Sundén & Werin 2016). Elevernas betyg är en av de vanligaste indikatorerna på den svenska skolans likvärdighet och det lägsta kravet är att samtliga elever ska ha godkänt i alla ämnen när de lämnar grundskolan (Törnsén 2008; Skolverket 2012; SKL 2014; Sundén & Werin 2016). Resultaten i skolan har blivit sämre men det behöver inte betyda att likvärdigheten påverkats eftersom en viss variation av resultat mellan skolor är naturlig då skolor har olika elev- och lärarunderlag. Hur stor en sådan variation kan vara för att inte påverka likvärdigheten är dock oklar (Sundén & Werin 2016).

Sammanfattningsvis har grundskolan varit föremål för decentralisering då kommuner övertagit huvudmannskapet. Staten styr skolan utifrån mål och resultat istället för att utgå från regelstyrning. Staten ska också garantera att landets skolor är likvärdiga, men arbetet med likvärdighet sker på lokal nivå där kommunerna har möjlighet att anpassa statliga krav utefter lokala förhållanden. Begreppet likvärdighet går att mäta och definiera på olika sätt, varför



somliga antyder att likvärdigheten i den svenska skolan brister och argumenterar för att skolan ska centraliseras.

## 2. Problemformulering

Omstruktureringar kring skolans huvudmannaskap förväntades kunna bidra till att öka likvärdigheten och förbättra skolans kvalitet (von Greiff 2009). Varför arbetet med likvärdighet i skolan, och då särskilt tidigt i skolgången, är viktigt kan förklaras av att det får effekter senare i elevernas liv. Att skapa likvärdiga förutsättningar tidigt i barns skolgång kan bidra till högre studiemotivation och således till en högre utbildningsnivå, ökad möjlighet att få arbete samt högre inkomstnivå (Sundén & Werin 2016). I internationell jämförelse har svenska elevernas resultat under en 20-årsperiod dock försvagats samtidigt som skillnader i elevernas resultat blivit större varför likvärdigheten i skolan starkt kommit att ifrågasättas (SOU 2014:5). När staten inte längre regelstyr grundskoleverksamheten kan undervisningen och kvalitén på den variera vilket kan ses som ett hot mot statens krav om en likvärdig skola (von Greiff 2009). Anders Böhlmark och Helena Holmlund (2011) menar att skolpolitiken på central nivå, exempelvis läroplaner och betygssystem, är orsaken till de försämrade resultaten. Resultaten över hela landet är låga och de menar därför att det inte beror på bristande kommunal styrning eftersom spridningen av resultat mellan kommunerna i så fall hade varit större. De menar snarare att skillnader inom kommuner kan förklaras av elevsammansättningen på skolor som i sin tur förklaras av bostadssegregationen och valfrihetssystemet som infördes år 1992 (Böhlmark och Holmlund 2011). Avsaknad av nationella strategier samt lärarnas frihet att utforma utbildningen kan innebära svårigheter att uppnå likvärdighet, vilket också kan betyda att likvärdighet blir ett uppdrag för lärarna (SOU 2007:28).

Även Sundén och Werin (2016) menar att skolans styrning bör ses över eftersom tidigare reformer, såsom kommunalisering och valfrihetssystemet, inte ökat likvärdigheten. Det övergripande skolsystemet brister då ansvarsfördelningen mellan stat, kommun och rektor är oklar och enskilda kommuner inte kan beskyllas för bristande resultat (Svensson & Jansson 2015; SOU 2014:5). Ojämligheten kan förklaras av otydlig ansvarsfördelning och att aktörer beskyllt varandra (Österberg 2016; Larsson 2016). Skolinspektionen lyfter fram att försämrad likvärdighet kan bero på att styrkedjan mellan nivåerna är bristfällig. De menar att dialogen mellan elever, lärare, rektorer och huvudmän inte är tillräcklig för att kunna styra skolan, sätta

in nödvändiga åtgärder eller följa upp verksamheten (Skolinspektionen 2014). Bristande dialog mellan nivåer kan härledas till att kommuner inte hade den beredskap som krävdes för att ta över ansvaret för grundskolan, i praktiken var det rektorer som tog över skolansvaret (SOU 2014:5; SKL 2014). Åsa Fahlén, ordförande för Lärarnas Riksförbund, anser att kommunen inte haft ekonomiska förutsättningar eller tillräcklig insikt för att skapa en likvärdig skola (Österberg 2016; Larsson 2016).

Likvärdigheten inom grundskolan är ett ämne som flitigt diskuteras på olika forum och i skrivande stund har flera aktörer inom skolan, däribland Lärarnas Riksförbund och Skolkommissionen (Larsson 2016; Ekström 2016), uttalat sig om bristande likvärdighet vilket påtalar aktualiteten i ämnet. Tidigare forskning inom ämnet har främst studerat och utvärderat resursfördelningsmodeller som verktyg för att garantera likvärdighet (von Greiff 2009; SKL 2014; Skolverket 2011). Forskningsfältet som förklarar vad som görs på olika nivåer för att uppnå likvärdighet behöver därför utökas. Utgångspunkt för föreliggande studie blir att studera arbetet med likvärdighet utifrån de olika organisatoriska nivåerna. Då kommuner har genomförandansvar för grundskolan sker arbetet med likvärdighet främst på lokal nivå varför denna nivå blir av största vikt att studera. Den lokala nivån är i sig uppdelad i olika nivåer såsom lärare, rektorer och huvudmän där styrkedjan upplevs bristfällig och ansvarsfördelningen otydlig. För att få en förståelse för arbetet kring likvärdighet på den lokala nivån kommer de olika nivåernas aktiviteter och samarbete kring likvärdighet studeras.

### **3. Syfte**

Grundskolan är decentraliserad och styrs på flera nivåer både på ett övergripande plan mellan stat och kommun men även på lokal nivå mellan huvudman, rektor och lärare. Syftet med studien är att generera kunskap om arbetet med likvärdighet på lokala organisatoriska nivåer samt hur dessa nivåer samverkar kring likvärdighet.

### **4. Frågeställning**

Hur sker arbetet med likvärdighet inom lokala nivåer i grundskolan?

Hur samverkar lokala nivåer gällande likvärdighet i grundskolan?

## 5. Teoretiska referensram

I det här avsnittet kommer studiens teoretiska referensram presenteras vilket kommer utgöra en ram för analys av det empiriska materialet. För att skapa förståelse för arbetet med likvärdighet på olika organisatoriska nivåer kommer nivåerna presenteras utefter Henry Mintzbergs (1979) arbetsdelning. Hur nivåer kan koordineras eller upprätthålla avstånd till varandra kommer också redogöras utifrån centrala aspekter forskning lyfter fram. Allra först kommer en kort förklaring av den offentliga sektorns organisering genom historien göras eftersom en organisations utformning påverkas av dess historia och omgivning (Nadler & Tushman 1980 i Forslund 2009:31). Hur den teoretiska referensramen kommer användas presenteras efter den teoretiska genomgången.

### 5.1 Kommunal organisering

New Public Management (NPM) är en beteckning på liknande administrativa förändringar som fick stort genomslag under 1970-talet. NPM handlade om att decentralisera ansvar och befogenheter, skapa tydlig ansvarsfördelning och rikta intresset från produktion till resultat för att öka effektiviteten i offentliga organisationer. Det innebar också målstyrning och att skilja på rollerna som beställare och utförare samt att tilldela resurser utefter prestation (Hood 1991; Nordin 2014). Från 1970-talet blev kommunal decentraliseringen allt vanligare i Sverige då det representerade en föreställning om hur en organisation borde se ut. I början av 1980-talet decentraliserades ett tiotal kommuner och bildade stadsdelsnämnder (Montin 1989; Brorström, Haglund & Solli 2010:202). En stadsdel är ett geografiskt avgränsat område som svarar för flera verksamheter såsom barnomsorg och grundskola (Montin 2013:43; Karlsson 2014). Incitament att decentralisera var att lokala behov kunde beaktas, beslut kunde tas närmare medborgarna som kunde bli mer deltagande i demokratin. Det innebar också att förflytta besparingar och andra besvärande beslut ned i organisationen. Decentralisering innebar att verksamhets- och ekonomiansvar förflyttades ned i de organisatoriska leden (Montin 1989; Brorström, Haglund & Solli 2010:202). Ansvar för angelägenheter som tidigare hanterats av staten, exempelvis skolan, delades mellan politiker och tjänstemän (Montin 2007:14). Decentralisering förändrade förutsättningarna för ledarskap på såväl den politiska som den administrativa nivån. För att styra och kontrollera den utökade verksamheten krävdes fler tjänstemän såsom administratörer och chefer (Högberg 2007; Hysing & Olsen 2012:16f; Montin 2013:94).

Ansvar för den offentliga förvaltningen har inte bara förflyttats nedåt via decentralisering utan globalisering och Sveriges EU-medlemskap har inneburit att makt även förflyttats uppåt (Hysing & Olsen 2012:17), men även utåt till offentliga och privata nätverk (Hooghe & Marks 2001). Sådana nätverk präglas av samarbete inom ett visst politikområde för att underlätta eller driva fram åtgärder som inte kan lösas av enskilda organisationer (McGuire & Agranoff 2011). Då ansvar flyttats nedåt, uppåt och utåt har ett flernivåstyre inom den offentliga förvaltningen tagit form vilket motiveras av att politiska områden varierar varför även styrningen borde variera (Hooghe & Marks 2001). Samtliga aktörer i flernivåsystemet kan förväntas påverka arbetet med likvärdighet i grundskolan, denna studie begränsas till att studera lokala nivåer och kommer beskrivas i det som följer.

## 5.2 Arbetsdelning enligt Mintzberg

Mintzberg (1979) lyfter fram fem delar i en organisation: strategisk ledning, mellanchefer, operativ kärna, teknostruktur och stödpersonal. De tre första delarna förekommer i en formell organisationslinje där den strategiska ledningen är högst upp och den operativa kärnan längst ned, det är dessa delar som kommer vara i fokus för denna studie. De andra två delarna av organisationen ligger utanför linjeorganisationen och påverkar den operativa kärnan indirekt (Mintzberg 1979:20).

### 5.2.1 Strategisk ledning

Högst upp i organisationen återfinns den strategiska ledningen (Mintzberg 1980). Inom kommunal verksamhet utgörs denna nivå av politiker och chefstjänstemän, såsom förvaltningschefer (Forsberg Kankkunen 2009). Sådana chefer kännetecknas av att de förekommer mellan den politiska ledningen och organisationen, dessa ansvarar inför politisk nämnd för att styra verksamheten och att politiska initiativ förbereds och implementeras utifrån en given arbetsfördelning (Högberg 2007; SKL 2012). Under de senaste 20 åren har fler chefs- och ledarskapsposter formats och antalet chefsnivåer i kommuner har ökat i takt med kommunstorleken (Högberg 2007; Montin 2013:85ff).

Den kommunala organisationen är uppbyggd efter en byråkratimodell som anger att beslutande och verkställande ska särskiljas. Ett förenklat sätt att beskriva rollfördelningen är att åtskilja vad- och hurfrågor kring verksamhetens organisation; tjänstemännen ansvarar för de senare och politiker bestämmer vad som ska genomföras (SKL 2012). Denna idealmodell

kan spåras till Max Weber som anger att det bör förekomma en *“funktionellt specificerad maktindelning”* (Weber 1983:196) mellan politiker och tjänstemän. En idealmodell är en analytisk struktur som kan jämföras med verkligheten men behöver inte överensstämja med den (Hysing & Olsen 2012:44). En studie av kommunala förvaltningschefer ifrågasätter praktikens överensstämmelse med Webers modell med anledning av att politik och förvaltning inte alltid är åtskiljbara eftersom chefstjänstemän även har makt över den politiska beslutsprocessen. Chefer kan presentera problem och effekter av beslut i det beslutsunderlag som politiker sedan ska hantera, de kan också driva fram eller försena politiska angelägenheter. Tre viktiga maktresurser förvaltningschefer besitter är centralitet, närhet till den politiska makten samt kontroll över resurser. Chefer har koppling till och kan kontrollera andra områden i organisationen vilket förklarar centralitet, de har också tillgång till den politiska ledningen varför de har närhet till makt. Resurskontroll innebär att chefer kan ha uppsikt över de resurser som är nödvändiga för politiska avsikter (Högberg 2007). Politik och förvaltning kan också vara svårt att separera då politiker i den strategiska ledningen formulerar mål som kan vara för konkreta och innebära att politiker direktstyr verksamheten. Allt för allmänna och abstrakta mål kan också förekomma vilket innebär att de inte får någon styreffekt (Brorström, Haglund & Solli 2010:200f). Att den reella maktrelationen mellan politiker och tjänstemän är funktionellt specificerad kan alltså ifrågasättas utifrån flera olika perspektiv.

Örjan Högberg (2007) menar att det politiska arbetet sker via interaktion mellan politiker och tjänstemän. Den kommunala organisationen har gått från att politiker ansvarade för att ta fram beslutsunderlag, besluta och implementera till att tjänstemän verkställer beslut och har inflytande i beslutsprocessen (Högberg 2007). Ur detta synsätt bildas politiken i stor utsträckning nedanför den politiska ledningen vilket kan innebära att legitimiteten för det demokratiska systemet försvagas då politiska beslut inte längre tas av folkvalda (Hysing & Olsen 2012:13f). Kommunallagen reglerar inte ansvarsfördelningen eller samverkan mellan politiker och förvaltningschefer utan anger att ansvaret för såväl beslut som verksamhet ligger hos politiker. Samtidigt finns en utformad praxis om att operativa frågor inte ska beslutas på politisk nivå. Då lagen inte överensstämmer med den faktiska rollfördelningen kan ansvarsfördelningen bli diffus, dessutom har decentralisering och införandet av målstyrning gjort rollfördelningen ännu otydligare. Förutsättningar för en effektiv styrning och ledning i offentlig förvaltning är gemensam strävan efter samordning, gemensamma mål och en tydlig rollfördelning mellan politiker och tjänstemän. Samverkan mellan politiker och

förvaltningschefer är viktigt och förklarar ofta varför kommunala verksamheter är effektiva och av god kvalitet. Vetskap om innebörden och förväntningarna på olika ledarskap är viktigt för att vidmakthålla den tudelade förvaltningen (Andersson-Felé, A 2007; SKL 2012).

Av ovanstående diskussion om Webers byråkratimodell kan det i studien förväntas att gränsen mellan politiker och förvaltningschefer som befinner sig i den strategiska ledningen inte alltid är lika tydlig i praktiken som i idealmodellen när skolorganisationen ska studeras. I grundskolan kan det innebära att chefer lägger sig i den politiska beslutsprocessen med anledning av sina maktresurser eller att politiker ställer direkta krav om åtgärder för att göra skolan mer likvärdig. Det kan innebära att rollfördelningen stundtals är otydlig och att föräldrar samt andra intressenter har svårt att veta vem som kan utkrävas på ansvar.

### 5.2.2 Mellanchefer

Nedanför den strategiska ledningen återfinns mellanchefer med formell auktoritet (Mintzberg 1980). Mellanchefer utgörs utav enhetschefer som ansvarar inför den strategiska ledningen att mål uppnås och stödjer samtidigt det operativa arbetet. De svarar således för att agera chef med produktionsansvar genom att förmedla mål, organisera samt administrera kärnverksamheten. De ska också agera ledare inför personalen och styra enheten för att få aktörer att arbeta mot samma mål (Andersson-Felé, A 2007, B 2007; Forsberg Kankkunen 2009). Mellanchefer ska även sammankoppla nivåerna i linjeorganisationen, samtal mellan enhetschefer, strategisk ledning och operativ kärna kan förenkla enhetschefernas samordnande roll. Enhetschefer ska också se till att enheten bedrivs inom budgetramen och utefter gällande lagar, regler och måldokument (Bartholdsson 2007; Forsberg Kankkunen 2009). Kunskap om den verksamhet som enhetschefen styr är ofta en förutsättning för styrning (Nilsson 2007). Enligt Mintzberg (1980) bör mellanchefer i en skolorganisation vara lärare i grunden för att få med sig professionen i olika beslut. Utifrån denna normativa syn kan vi anta att enhetschefer i skolorganisationen, rektorer, tidigare varit verksamma som lärare.

I och med decentralisering står enhetschefer och dennes personal ansvariga för måluppfyllelse och enhetschefen ska svara för att förmedla regler och förväntningar till övriga nivåer. Den strategiska ledningen har knapphändig information om behov i den operativa kärnan, genom dialog mellan nivåer kan beslut bli mer behovsanpassade och förankrade i operativa aktiviteter. Dessutom kan lägre nivåer få mer makt i beslutsprocessen. Men förutsättningarna

för enhetschefernas samordning har försämrats, när dialog saknas har regler, styrdokument och mätsystem som kontrollerar måluppfyllelse i efterhand ökat. Utebliven dialog innebär också att enhetschefernas tillgång till den strategiska ledningens beslutsfattande minskat och det operativa ansvaret för administration, såsom att etablera planer, följa upp och redovisa resultat tilltagit och mindre tid ges till att agera ledare inför personal (Forsberg Kankkunen 2009). Enhetschefer upplever att det är svårt att hålla en balans mellan chefs- och ledarroller (Andersson-Felé, B 2007). Balansgången mellan rollerna har inneburit att det krävs att personalen är självständig och att enhetschefer styr dem på distans. Den strategiska ledningens styrning av enhetschefer kan också ske på distans då kommunikation uteblir vilket innebär att enhetschefens iakttagna operativa problem inte når den politiska arenan. Enhetschefernas del i beslutsprocessen är svag, samtidigt står de som ytterst ansvarig vid kritik som riktas mot enheten (Forsberg Kankkunen 2009).

Utifrån ovanstående antas rektorer kunna likställas med mellanchefer och enhetschefer, en utgångspunkt kan vara att rektorer har en begränsad möjlighet att kommunicera uppåt till den strategiska ledningen. Det kan inskränka på ledningens insikt kring behov i den operativa nivån samt begränsa rektorernas tillgång till politiskt beslutsfattande. Utifrån detta går det att anta att den strategiska ledningen inte har tillräcklig inblick i skolorganisationen om vad som krävs för att skapa likvärdighet. Samtidigt har mellanchefer inte möjlighet att kommunicera vad som krävs varför arbetet med likvärdighet på olika nivåer inte behöver rimma med varandra. En högre andel mätningar och regler kan förväntas kompensera för avsaknad eller minskning av kommunikation med den strategiska ledningen vilket ökar rektorernas administrativa börda. Det kan i sin tur begränsa rektorernas förmåga att agera verksamhetsledare då de styr den operativa kärnan på distans vilket kan innebära en avsaknad av ett samordnat arbete kring likvärdighet.

### 5.2.3 Operativ kärna

Den operativa kärnan består av anställda som tillhandahåller organisationens service och produkter. Mintzberg (1980) delar in skolan i en organisationsform som han kallar professionell byråkrati. Utmärkande för denna typ är omfattande decentralisering och att den operativa kärnan, det vill säga lärare som innehar titeln profession, ges stort handlingsutrymme (Mintzberg 1980). Michael Lipsky (1980) menar att de flesta tjänstemän i den operativa kärnan kallas för närbyråkrater och att politikens implementering kan förklaras av närbyråkrater snarare än av riksdagen som formar politiken (Lipsky 1980:3f, 207). Den

politik som formulerats av riksdagen kan skilja sig från politiken som framförs i praktiken. Skillnaden i politik gällande teori och praktik kan förklaras av att närbyråkrater måste anpassa sig till enskilda medborgare samtidigt som mål och lagar ska efterlevas. Byråkrater har ofta stor arbetsbelastning, otydliga mål, oklara prestationsmått samt otillräckliga resurser att använda sig av (Ibid:39ff, 81, 199). Problematiskt för dessa byråkrater är att de ska fatta beslut i enskilda fall men arbetssituationen tillåter inte det. Exempelvis ska lärare styra ett klassrum och samtidigt ta hänsyn till varje elev (Ibid:XII). Lärare ges större frihet att utforma undervisning då staten i liten utsträckning reglerar kursplanerna vilket innebär att arbetet med likvärdighet blir ett uppdrag för lärare (SOU 2007:28).

Rektorens styrning på distans, lärarnas handlingsfrihet samt tolkningsbara kursplaner kan tänkas innebära att den operativa kärnan utformar verksamheten vilket i sig kan medföra att arbetet med likvärdighet ytterst hamnar på denna nivå. Det kan i sin tur innebära att politiska prioriteringar och riktlinjer inte nödvändigtvis överensstämmer med den praktiska utformningen av verksamheten. Uppdraget som lärare innehar kan även förväntas inkludera komplexitet då de ska fatta individuella beslut samtidigt som hänsyn ska tas till hela elevgruppen.

#### 5.2.4 Teknostrukturen

Utanför den formella organisationslinjen finns teknostrukturen vars uppgift är att planera, strukturera eller förändra organisationen och dess arbetssätt för att effektivisera och anpassa organisationen till omgivningen. I en standardiserad organisation har teknostrukturen en viktig roll eftersom de tar fram standarder (Mintzberg 1979:29f). Förvaltningar i kommuner och stadsdelar kan strukturera och påverka arbetssätt varför dessa kan ingå i teknostrukturen. Ett exempel för teknostrukturen på kommunnivå är Center för skolutveckling som är en del av Utbildningsförvaltningen i Göteborg Stad som kan ge förslag på utvecklingsåtgärder och stödja skolor samt initiera och leda nätverk mellan olika aktörer (Center för skolutveckling u.å.). I stadsdelsförvaltningar finns också administrativa funktioner som kan ge förslag på insatser för att förbättra det operativa arbetet (Västra Hisingen 2015). Även staten antas ingå i denna nivå eftersom de påverkar skolan då de formulerar standarder som ska gälla och har mandat att fatta beslut om organisationsförändringar. Mintzberg (1979) menar dock att teknostrukturen är en del av organisationen varför statens placering i teknostrukturen kan ifrågasättas eftersom ansvaret decentraliserats till kommuner. Studeras skolorganisationen i



sin helhet blir staten ändå en del av organisationen eftersom de styr skolan med olika instrument.

Ulf P. Lundgren (2010) menar att det förekommer fyra statliga styrinstrument: ekonomisk, ideologisk, utvärderande samt juridisk styrning. Ekonomisk styrning utgörs av statsbidrag, denna styrning har minskat då riktade statsbidrag, som tilldelas ett särskilt område, har ersatts av generella, som kompenserar för skilda ekonomiska förutsättningar mellan kommuner (Montin 2007:13; SKL 2016). Ideologisk styrning avser skolans mål, riktlinjer och värdegrund vilka regleras i läroplaner som styr undervisning (Lundgren 2010; Skolverket u.å.). Det utvärderande styrinstrumentet utgörs av kontroll genom tillsyn, inspektion och bedömningssystem och har på senare tid ökat (Montin 2007:13; Lundgren 2010), vilket inneburit att lärarna påförts mer administrativa uppgifter varpå handlingsfriheten begränsats (SOU 2014:5). Skolinspektionen utövar tillsyn utifrån föreskrifter gällande skolverksamheten för att bidra till en likvärdig skola samt goda resultat. Vid upplevda brister kan de kräva åtgärder som ska genomföras inom en viss tid för att undvika vite (Skolinspektionen 2015; Skolinspektionen 2016). Även Skolverket avser skapa en likvärdig skola genom att utvärdera och styra med exempelvis kunskapskrav och allmänna råd (Skolverket, A 2016). Juridisk styrning innebär styrning utifrån lagar och föreskrifter (Lundgren 2010). Regeringsformen anger att kommuner har lokalt självstyre vilket innebär att de handhar angelägenheter av allmänt intresse (SFS 1974:152). Kommunallagen fastställer att kommunala verksamheter ska efterleva mål och riktlinjer som kommunfullmäktige formulerat samt övriga föreskrifter (SFS 1991:900). Sådana föreskrifter kan utgöras av skollagen som anger att alla ska ha rätt till likvärdig utbildning oavsett ekonomiska och sociala förutsättningar eller geografisk placering i landet (SFS 2010:800).

När teknostrukturen studeras i skolorganisationer kan långtgående frihet åskådas eftersom staten ger kommuner självstyre och ekonomisk beslutanderätt. Utbildningsförvaltningen direktstyr inte heller skolverksamheten, utan utgör istället en funktion för att utveckla skolan. Således kan även arbetet med likvärdighet innebära relativt fria tyglar för aktörer inom skolan, men det kan också innebära att arbetet med och graden av likvärdighet varierar mellan skolor vilket kan förklara varför en ökad grad av statlig styrning efterfrågats.

### 5.2.5 Stödpersonal

Stödpersonal eller stödenhet är en femte del som är utanför den formella organisationslinjen som inte styr det operativa arbetet utan utgör en stödjande funktion för att indirekt effektivisera organisationen (Forslund 2009:110; Mintzberg 1979:31f). Enligt skollagen (SFS 2010:800) ska skolor tillhandahålla personal inom skolhälsovården bestående av kuratorer, skolsköterskor, skolläkare, specialpedagoger och psykologer. Dessa kan utgöra ett viktigt stöd för rektorer och lärare i arbetet med likvärdighet eftersom de har specialkompetens att hjälpa elever med särskilda behov, vilket kan motivera deras plats som stödpersonal.

### 5.2.6 Sammanfattning arbetsdelning

Sammanfattningsvis har de fem delarna i organisationen som presenterats olika uppdrag. Den strategiska ledningen består av politiker och förvaltningschefer som tillsammans ska styra skolverksamheten. Politiker beslutar om mål och resurser, chefer ska förbereda politiska initiativ, implementera mål och följa upp verksamheter. Mellanchefer ansvarar för att förmedla mål ned i organisationen och ska styra det operativa arbetet, de svarar också inför ledningen att mål uppnås. Den operativa kärnan tillhandahåller organisationens service där ansvar för utförande har decentraliserats till professionen. Teknostrukturen uppgift är att effektivisera och anpassa organisationen, för att möjliggöra effektivisering av organisationen kan nivåerna få stöd. Med anledning av nivåernas arbetsdelning kan de förväntas arbeta med likvärdighet på olika sätt. Utöver arbetsdelning nämner Mintzberg (1979:148) också hur olika delar ska koordineras, vilket därför är föremål för nästa avsnitt.

## 5.3 Koordinering

Koordinering innebär en form av styrning som handlar om att öka sannolikheten att organisationens mål uppnås genom att fördela resurser och influera personalens beteende i önskvärd riktning (Merchant & Van der Stede 2012:6). Den formella organisationslinjen, som förklarats i föregående avsnitt, bildar en styrkedja. Mellanchefer rapporterar till chefer i den strategiska ledningen medan den operativa kärnan enbart rapporterar till mellanchefer (Mintzberg 1979:172f). Det finns även kommunikation horisontellt till teknostrukturen och stödpersonal (Ibid:43ff). För skolan innebär det att rektorer utgör en länk mellan strategisk ledning och operativ kärna. I arbetet med likvärdighet kan rektorn förväntas förmedla resursbehov och begränsningar uppåt från den operativa nivån men också mål nedåt från

strategisk ledning. Vilka former av koordineringsmekanismer som kan användas i linjeorganisationen kommer förklaras i det avsnitt som följer.

### 5.3.1 Mintzbergs koordineringsmekanismer

Två huvudgrupper av koordineringsmekanismer som Mintzberg (1979) lyfter fram är planering och kontroll samt ömsesidig anpassning. Planering ska definiera en önskad output, en standard, kontroll utförs sedan för att avgöra om planen uppnått. Oftast är teknostrukturen ansvarig för att designa planering och kontroll (Mintzberg 1979:148, 160). Planeringen kan exempelvis ges uttryck i skollagen som anger skolans uppdrag (SFS 2010:800) och kontroll kan utföras av Skolinspektionen genom tillsyn (Skolinspektionen 2016). Ömsesidig anpassning inkluderar olika verktyg som uppmuntrar samverkan mellan individer (Mintzberg 1979:161ff). Koordineringsmekanismerna kommer beskrivas utförligare nedan.

Planering- och kontrollsysteem kan delas upp i beteendestyrning och prestationsstyrning. Beteendestyrning specificerar output samt hur, när och av vem outputs ska uppnås varpå autonomi i organisationen begränsas. Beteendestyrning förekommer ofta där organisationsmål är svåra att formulera och direkt övervakning inte är möjlig (Mintzberg 1979:149ff, 153f). Koordinering sker endast top-down vilket innebär att strategier och tillvägagångssätt som ska gälla i verksamheter kommuniceras nedåt i linjeorganisationen från övriga delar av organisationen (Ibid:42, 156). Kontrollinstitutioner, såsom Skolinspektionen, kan specificera output och i viss mån kontrollera handling genom att ställa krav på åtgärder för att skolor ska undvika vite, vilket gör att beteendestyrning i viss mån förekommer i skolororganisationer. Denna typ av koordinering användas dock i liten utsträckning eftersom den operativa kärnan tilldelas stor frihet då den strategiska ledningen och mellanchefer inte direkt övervakar skolan utan snarare styr på distans.

Prestationsstyrning innebär att styra mot ett standardiserat resultat, ofta uttryckt i monetära termer, som används på grund av att det är mätbart och enkelt att ta fram (Mintzberg 1979:155; Merchant & Van der Stede 2012:307). Ett sätt att styra är via budget för att fördela resurser mellan olika ändamål (Wildavsky 1975:3ff) och är för kommuner påtvingad av lag (SFS 1991:900). Då en enhet är beroende av en annan för att få resurser kan roller som väktare och förkämpar uppkomma. Förkämpar drivs av att få mer resurser utan att tänka på vilka effekter det skulle få på andra enheters resurstilldelning. Väktare kontrollerar den totala kassan och försöker begränsa expansionsviljan bland förkämpar (Wildavsky 1975:7f).

Rollerna kan skifta beroende på sammanhang och måste balanseras och samarbeta för att såväl ekonomi som verksamhet ska tas i beaktan (Brorström, Haglund & Solli 2010:194). I en skolorganisation styrs arbetet främst av professionella som gentemot elever och föräldrar kan förväntas inta rollen som väktare. I relationen till andra aktörer, såsom administratörer och chefer som främst arbetar för att uppnå ekonomisk effektivitet, kan lärare istället antas agera förkämpar.

Prestationsstyrning kan ha två syften; att mäta och således signalera om standarderna uppnåtts eller att motivera individer att nå ett visst resultat (Mintzberg 1979: 150f; Merchant & Van der Stede 2012:261f). Vid prestationsstyrning förmedlas mål och prioriteringar top-down av den strategiska ledningen, men den operativa kärnan kan även berätta om möjligheter, begränsningar och resursbehov som förmedlas bottom-up (Mintzberg 1979:155 & Merchant & Van der Stede 2012:307). Denna typ av kontroll kan användas på flera organisatoriska nivåer, den är särskilt användbar vid kontroll av professioner, personer med beslutanderätt som ansvarar för en att nå resultat men som är autonoma i sitt utförande (Merchant & Van der Stede 2012:30). Prestationsstyrning kan därmed antas förekomma inom skolorganisationen där den operativa kärnan har frihet att utforma undervisningen, men som samtidigt styrs av standardiserade krav på resultat som formuleras i styrdokument och politiska beslut. Vi kan förvänta oss att betyg och resurser utgör sådana standarder för resultat eftersom de är mätbara till skillnad från andra mål kring likvärdighet såsom att samtliga elever ska nå sin fulla potential.

Ömsesidig anpassning används då det råder en hög grad av ömsesidigt beroende, arbetet är komplext samt horisontellt specificerat. Det senare innebär att personer inom organisationen delas upp utefter sin specifika kunskap, det ömsesidiga beroendet innebär att aktörer i linjeorganisationen behöver sammanfogas för att forma helheten. Det huvudsakliga verktyget för att uppmuntra samverkan mellan individer är möten (Mintzberg 1979:161ff, 178). Dessa möten kan bestå av en arbetsgrupp som formas för ett visst syfte men som upplöses efter ett tag. Möten utgör ett huvudverktyg för koordinering av professioner i den operativa kärnan där ömsesidigt beroende är stort. Andra grupper möts regelbundet för att tala om saker av gemensamt intresse och förekommer ofta i en organisations mellannivå men även i viss mån i den strategiska ledningen (Ibid:164, 179). För lärare kan handlingsfriheten kräva möten för att professionen ska kunna forma gemensamma utgångspunkter gällande mångtydiga begrepp såsom likvärdighet. För mellanchefer kan möten innebära en möjlighet att samla och förmedla

information mellan nivåerna. Ömsesidig anpassning kan alltså även den utgöra en viktig koordineringsmekanism i skolororganisationer då arbetet kan definieras som komplext utifrån lärarnas uppdrag, horisontellt specificerat då lärare innehar specifika kunskaper och det ömsesidiga beroendet är stort för att forma gemensamma utgångspunkter.

### 5.3.2 Kulturell styrning

För att komplettera dessa kontrollsystém som reglerar output kan organisationer, enligt Kenneth Merchant och Wim Van der Stede (2012), använda sig av kulturell styrning för att säkerställa ageranden i organisationen. I kulturell styrning har personalen långtgående autonomi och styr varandras beteenden utefter rådande normer, traditioner och värderingar (Merchant & Van der Stede 2012:81, 88ff). Aktörer inom skolororganisationen förväntas alltså styras av såväl output som normer varpå kulturell styrning kan förmodas i skolan. Om kulturell styrning fungerar väl borde likvärdigheten över landet vara god eftersom det innebär att värderingar och normer förmedlas och regleras inom professionen. Samtidigt ger kulturell styrning frihet för professionen att anpassa skolan efter lokala förutsättningar vilket kan ge utrymme för ett varierat arbete med likvärdighet varför skillnader kan uppkomma mellan skolor. Möten kan därför utgöra ett forum för den kulturella styrningen.

### 5.3.3 Sammanfattning koordineringsmekanismer

För att besvara studiens andra fråga kan redogörelsen ovan föreslå att olika delar i en organisation kan förväntas koordineras på olika sätt. Med anledning av den operativa kärnans handlingsutrymme verkar det vanligaste sättet att standardisera output i skolan vara via prestationsstyrning även om beteendestyrning kan förekomma. Koordineringen i skolan kring arbetet med likvärdighet kan därför förväntas ske såväl bottom-up som top-down utifrån den formella linjeorganisationen. Då den operativa kärnan styr varandra utifrån normer och värderingar kan arbetet med likvärdighet även förväntas ta form inom den operativa kärnan. Möten kan utgöra ett viktigt forum för att sammanstråla och förmedla mellan aktörer i linjeorganisationen. Föreställningen om att delar av organisationer är tätt sammankopplade kan dock vara ett ideal som inte överensstämmer med reella förhållanden vilket kommer förklaras i det som följer.

## 5.4 Fri- och löskoppling

Den vanligaste bilden av organisationer är att de är rationella, att planer, mål och beräkningar av nyttomaximering utgör grunden till organisatoriskt beteende samt att delar i en

organisation är tätt sammankopplade. Aktörer inom utbildning anser att rationella organisationsidéer varit för teoretiska för att fungera i det vardagliga arbetet. Karl E. Weick (1976) menar även att rationella organisationer är sällsynta i verkligheten varför bilden av att skolorganisationer är rationella och tätt ihopkopplade system kan ifrågasättas. Weick (1976) föreslår en motsatt bild; att organisationer är frikopplade system vars element hålls samman sporadiskt, löst eller begränsat varför ett avstånd gentemot övriga i organisationen uppkommer och kan bibehållas.

Graden av frikoppling kan enligt Robert B. Glassman (1973) beskrivas utifrån de aktiviteter system delar. Om system har få gemensamma variabler eller gemensamma svaga variabler kan system antas vara frikopplade från varandra. Utifrån utbildningssystemet kan rektorer ses som ett system och lärare, elever, föräldrar samt läroplan ses som andra system (Glassman 1973 i Weick 1976). Frikoppling behöver inte vara negativt utan det kan minska sannolikheten att organisationen måste svara mot varje förändring i omvärlden. Det kan också innebära att system kan känna sin miljö bättre än mer tätkopplade system, varför de har större möjlighet att svara mot och anpassa sig till förändringar i miljön. Det kan också innebära att anpassning till lokala förhållanden kan göras utan att påverka hela systemet. När endast ett fåtal frågor behöver samordnas minskar också risken för konflikter och kostnaderna för samordning vilket gör att systemet kan anses resurseffektivt (Weick 1976).

Varför organisationer, trots att de är frikopplade och inte har någon tydlig uppgift, kan se likadana ut beror på att organisationens form påverkas av miljön som omger organisationen (Weick 1976). John W. Meyer och Brian Rowan (1977) menar att den formella strukturen återspeglar den rådande förståelsen av hur organisationer bör vara organiserade och kan vara påtvingade av lag, allmänheten eller av kunskap som framkommit via forskning. Strukturen införlivas för att få legitimitet, framgång och resurser av den omgivning som en organisation befinner sig i. Den formella och legitimerande organisationsstrukturen kan vara löskopplade från aktiviteter som sker i organisationen eftersom det för organisationen innebär en möjlighet att bevara legitimitet och samtidigt bli effektiva. Därmed råder ofta ett gap mellan den formella och den informella organisationen vilket innebär att element och aktiviteter kan vara löst kopplade till varandra (Meyer & Rowan 1977).

Att skolorganisationen ser ut som den gör kan alltså bero på en allmänt vedertagen bild av hur organisationen bör se ut, det behöver inte betyda att skolorganisationen gör samma sak

eftersom den formella strukturen kan löskopplas från den informella. Graden av frikoppling mellan organisatoriska nivåer kan tänkas förklaras av antalet faktorer som delas mellan nivåerna. Utifrån redogörelsen för dessa nivåer i föregående avsnitt går det att anta att dessa faktorer antingen är få eller inte särskilt viktiga varför sammankopplingen mellan nivåerna kan förväntas vara begränsad vilket innebär att nivåer i viss mån frikopplas från varandra. För studien kan det innebära att arbetet med likvärdighet sker på olika sätt inom de organisatoriska nivåerna och ett antagande är att ett enhetligt arbete mellan nivåerna saknas. Men som påtalats i detta avsnitt behöver frikoppling inte utgöra en nackdel utan kan snarare innebära en möjlighet för organisationer. Om lärare i den operativa kärnan ges handlingsfrihet kan de exempelvis göra justeringar av undervisningen utan att för den delen behöva inkludera övriga nivåer varför kostnader eller konflikter förenliga med samordning kan undvikas.

## 5.5 Användning av teoretiska utgångspunkter

För att fånga helheten kring arbetet med likvärdighet har vi redogjort för att flera organisatoriska nivåer bör studeras. Liksom Mintzberg (1979) utgår vi ifrån att arbetet i skolororganisationer delas mellan fem nivåer. Varför lokala nivåer bör studeras kan förklaras av att verksamhets- och ekonomiansvar förflyttats ned i de organisatoriska leden och delas mellan politiker och tjänstemän. För att forma en förståelse för arbetet med likvärdighet kommer således samtliga aktörer i linjeorganisationen betraktas varför nivåerna presenteras i empirin.

Utifrån den redogjorda teoretiska referensramen kan vi ha olika förväntningar om förhållanden inom och mellan nivåer i grundskoleverksamheten. I den strategiska ledningen förväntas gränsdragningen mellan politikernas beslutsfattande och tjänstemännens verkställande ifrågasättas utifrån flera olika perspektiv, för att avgöra om så är fallet kommer chefer och politiker i den strategiska ledningen tillfrågas om hur de upplever gränsdragningen. Utifrån den formella linjeorganisationen förväntas mellanchefer utgöra en brygga mellan nivåerna där de har begränsad möjlighet att kommunicera behov till den strategiska ledningen. Det kan innebära att den strategiska ledningen saknar kunskap om vilka förutsättningar som krävs för att skapa likvärdighet. En förmodan är att kommunikation med ledningen i viss mån har ersatts av kontroll vilket kan ha påfört mellanchefer administrativa uppgifter som kan ta tid från ledarrollen varför balansen mellan rollerna kan sättas ur spel. Hur rektorer upplever sina uppgifter och sin placering i linjeorganisationen kommer därav förklaras i studiens

empiriska avsnitt. Ett genomgripande förhållande längs linjeorganisationen tycks vara att styrning sker på distans. Det kan innebära att den operativa kärnan ges frihet att utforma verksamheten varför den praktiska utformningen av verksamheten inte behöver överensstämja med politiska prioriteringar och riktlinjer. Den operativa kärnans arbete med likvärdighet kan därmed skilja sig åt och kommer därför iakttas. Med anledning av nivåernas arbetsdelning samt styrning på distans kan ett varierande förhållningssätt till och arbete med likvärdighet förväntas vilket förklarar varför nivåernas arbete med likvärdighet kommer presenteras var för sig.

Likt Mintzberg (1979) utgår vi också ifrån att de organisatoriska nivåerna koordineras. Med anledning av avstånd till den operativa kärnan samt professionens autonomi kan ledningen förväntas styra den operativa kärnverksamheten via mätbara prestationer snarare än att styra beteende. Ett annat förekommande styrsätt som kan förväntas användas av professionen är kulturell styrning eftersom lärare regleras av normer och värderingar. Kulturell styrning kan förväntas stävja skillnader i det praktiska arbetet med likvärdighet. Möten kan vara ett forum för att förmedla mellan och inom nivåer. En begränsad koordinering kan dock förväntas då faktorer som delas mellan nivåerna antas vara få vilket kan förklara förekomsten av frikoppling. Då nivåerna kan förväntas koordineras på olika sätt kommer koordinering också förklaras för respektive nivå. Varje nivå presenteras och analyseras var för sig för att slutligen analysera skolorganisationen som helhet. Övriga nivåer, teknostrukturen och stödpersonal, kan antas påverka arbetet med likvärdighet indirekt varför de inte kommer presenteras enskilt. I nästkommande avsnitt kommer studiens tillvägagångssätt förklaras, i slutet av metodavsnittet presenteras verktyget som formar empiri- och analysavsnittet.

## **6. Metod**

Uppsatsens syfte och problem styr vilken metod som används, metodval väljs därför inte för att främja ett visst resultat (Ekengren & Hinnfors 2012:72). Studiens syfte är att generera kunskap om arbetet med likvärdighet på lokala organisatoriska nivåer samt hur dessa nivåer samverkar kring likvärdighet vilket motiverar valet av en kvalitativ metod. Utgångspunkten för kvalitativa metoder är att det inte finns någon objektiv verklighet och de inrymmer flera olika tekniker (Dalen 2007:111; Alvesson & Sköldberg 2008:20). Kvalitativa studier kan beskrivas som tolkande forskning i motsats till kvantitativa studier där samband och frekvens är viktigare. Genom tolkande forskning kan en mer nyanserad förståelse ges av ämnet som är



föremål för studien (Bryman 2011:340, Alvehus 2013:21ff). Hermeneutik innebär läran om tolkning och handlar om att förståelse för en del endast kan uppnås om det sätts i ett sammanhang. Helheten består av flera delar vilket gör att helheten inte förstås utan dessa delar, den hermeneutiska tolkningen utvecklas hela tiden då helhet, delar, forskare och text samspelar vilket kallas för den hermeneutiska cirkeln. För att fånga helheten kring likvärdighet måste olika delar studeras och placeras i ett sammanhang. De olika delarna som förekommer i vårt fall är organisatoriska nivåerna som arbetar inom skolorganisationen. För att kunna göra tolkningar krävs förförståelse och kunskap om teoretiska utgångspunkter. Det innebär att vår förförståelse i kombination med teorier som tidigare presenterats kommer vara underlag för tolkning av intervjusvar (Dalen 2007:13ff; Alvesson & Skoldberg 2008:20, 193f).

## 6.1 Intervjuer

Inom kvalitativ forskning är intervjuer ett av de främsta verktygen för att finna information. Genom intervjuer samspelar intervjuaren och den tillfrågade vilket skapar en förståelse för respondentens åsikter, erfarenheter och tankar (Dalen 2007:9, 12; Alvehus 2013:80f). I denna studie utgör intervjuer huvudmetoden vilket innebär att respondentens svar är studiens informationsunderlag. Avgörande för intervjuernas strukturer är ämnet som är föremål för studien. Då studien ämnar förklara arbetet med likvärdighet på olika nivåer väljs en semistrukturerad intervju som innebär att utgångspunkt tas utifrån på förhand formulerade kategorier och frågor. Andra intervjumetoder, där de intervjuade talar helt fritt utifrån sina erfarenheter, väljs därmed bort (Dalen 2007:10, 31, 39).

I enlighet med etikprövningslagen har respondenter i denna studie förfrågats om medverkan, endast de som frivilligt givit sitt samtycke har deltagit i studien. Studien utgör inte en form av forskning som omfattas av lagen, men kan ändå tillämpas för att säkerställa att rimliga etiska överväganden gjorts (SFS 2003:460). Innan intervjuer påbörjas talar vi om vart vi kommer ifrån och syftet med studien (Dalen 2007:42). Intervjuer inleds med bakgrundsfrågor för att skapa kontakt och få respondenter att känna sig avslappnade (Esaiasson et al 2012:265). Frågorna blir sedan mer inriktade på de kategorier och frågeställningar som framkommit som viktiga i problemformuleringen och i den teoretiska referensramen (Dalen 2007:30f). Intervjuguiden avspeglar således de teman vi vill belysa i studien, men guiden behöver inte följas grundligt eftersom vi inte vill avbryta intervjupersonernas berättelser om sina

erfarenheter. Vid behov kan intervjuguiden kompletteras med följdfrågor för att utveckla de svar som ges. Vi utgår från olika intervjuguides (se bilagor 2-6) baserade på intervjupersonernas placering i organisationen varför frågeställningar kan variera (Esaiasson et al 2012:265ff).

### 6.1.1 Hantering av intervjusvar

Det finns olika metoder att hantera intervjuer, inspelning och anteckningar är två av dessa. Inspelning kan påverka den intervjuade negativt eftersom personen inte vågar tala fritt, men risker finns också när endast anteckningar förs eftersom intervjuaren kan missuppfatta svaren och därmed anteckna fakta felaktigt (Alvehus 2013:85). Vi har valt att, efter informantens godkännande, spela in intervjuerna vilket motiveras av att säkerställa att respondenten återges korrekt. Intervjun skrivs sedan ned, transkriberas, snarast för att intervjuer ska återges riktigt (Dalen 2007:33, 69). Efter transkribering ägt rum kontrolleras ljudinspelningen mot de utskrivna intervjuerna för att garantera deras överensstämmelse, detta är viktigt eftersom utskriften utgör det material som ska tolkas och analyseras (Ibid:15, 65f). Då vi studerar likvärdighet utifrån organisatoriska nivåer blir respondenternas befattning väsentlig att redogöra, respondenter kommer dock vara anonyma för att svar inte direkt ska kunna härledas till någon specifik person. Dessutom säkras konfidentialitet vilket innebär att ljudupptagningar och transkriberingar sparas på sådant sätt att utomstående inte kan komma åt materialet (Ibid:23). Vid möte med studiens intervjupersoner försäkras de anonymitet och att svaren enbart kommer behandlas inom ramen för studien.

I bearbetningen av det empiriska materialet är kodning en central process som innebär att ta isär information och kategorisera den för att senare föra samman materialet på nytt under olika teman. Vid kodning sker jämförelser av det empiriska materialet för att fånga likheter och skillnader (Dalen 2007:50, 74; Bryman 2011:514). Kategorisering innebär att placera datamaterialet under begrepp som återger centrala aspekter av materialet (Bryman 2011:517). Med hjälp av kategorisering kan respondenternas svar tolkas och uppfattas på ett mer teoretiskt sätt. Vid utförande av kvalitativ forskning ska forskningsresultatet kunna generaliseras till teori och möjliggöra att teorin utvecklas. Utveckling av teorin sker då en redan förekommande teori används i empirin. Generaliserbarhet inom kvantitativ forskning är något annat, nämligen att resultatet ska kunna generaliseras till andra sammanhang, vilket inte är målet med denna studie (Dalen 2007:74f, 97; Bryman 2011:168, 369).

Genom att blanda empiri och teori ämnar vi förklara hur olika organisatoriska nivåer arbetar med likvärdighet. Ett sådant tillvägagångssätt kan liknas vid abduktion som innebär att induktion och deduktion kombineras. I induktion framkommer teorin av ett forskningsresultat, i deduktion föregår forskningslitteraturen genomgången av empirin. Abduktion innebär att enskilda fall inhämtade i empirin utgör utgångspunkten, men utgångspunkt tas också i teorin (Dalen 2007:121; Bryman 2011:26ff). Vid kodning utgår vi från respondenternas svar vilket kan liknas vid induktion, men intervjufrågor formuleras utifrån teorin varpå en deduktiv ansats används. Den empiri som redogörs kommer således utgöras av abduktion.

## 6.2 Urval

För att fånga olika nivåers arbete och samverkan kring likvärdighet har olika respondentgrupper valts ut (Esaiasson et al 2012:258). Intervjupersoner har pekats ut som viktiga efter en kartläggning av den miljö som studeras, alltså grundskolan (Dalen 2007:37). Då stadsdelar i Göteborgs Stad i skrivande stund är huvudmän för grundskolan (Göteborgs Stad, A u.å) förekommer de mest centrala aktörerna inom stadsdelar. Aktörer medverkande i denna studie återfinns i Västra Hisingen, en stadsdel sedan 2011 som fört samman de tidigare åtskilda stadsdelarna Torslanda och Biskopsgården med stora socioekonomiska skillnader (Göteborgs Stad, Stadskansliet 2009; Karlsson 2014). Utifrån en genomgång av stadsdelens hemsida har det framkommit att aktörer som innehar positioner som politiker, chefer, rektorer och lärare är centrala i skolans styrning och i arbetet med likvärdighet. Rektorer innehar positionen som mellanchefer i linjeorganisationen vilket innebär att de har inblick i andra nivåers arbete vilket motiverar att mellanchefer är flest till antalet i vårt urval. Personer som ingår i kategorin stödpersonal intervjuas inte eftersom dessa endast utgör stödfunktion till övriga nivåer i arbetet med likvärdighet. Då likvärdighet formas lokalt med anledning av skolans kommunalisering kommer inte heller aktörer inom teknostrukturen intervjuas.

Respondenterna förfrågades om medverkan i vår studie via e-post (se bilaga 1) den 15 september 2016 där studiens syfte förklarades, i de fall svar uteblev skickades en påminnelse. De respondenter som saknade e-postadress kontaktades per telefon. För de som hade möjlighet att delta planerades ett intervjutillfälle. En respondent hade inte möjlighet att delta i en personlig intervju, istället besvarades ett frågeformulär via e-post. Varför detta undantag förklaras av att det är en aktör som besitter en position av stor betydelse för vår studie. Antalet intervjuer som har genomförts är 18 stycken vilket förklaras av att vi då nått mättnad som

uppnås då det för en kategori inte framkommer något nytt, vilket innebär att urvalet inte behöver utökas (Bryman 2011:395). Lärare fanns inte listade på hemsidan varför rektorer förmedlat kontakt till dessa, på så vis har rektorer styrt vår möjlighet att få tag på andra respondenter i deras organisation. Detta innebär att vi har använt oss av ett snöbollsurval som betyder att vi på ett enkelt sätt funnit lämpliga intervjupersoner, nackdelen är dock att personerna som tillfrågas inte har valts slumpmässigt och kan därför ha liknande synsätt som rektorer (Alvehus 2013:68; Dalen 2007:37, 64).

### 6.3 Källkritik

Tendenskriteriet handlar om att granska hur sanningsenlig information är, vilket innebär att studera om den intervjuade medvetet vridit informationen. Om forskaren misstänker att respondenten förvrängt information kan en person användas som mottendens för att komplettera uppgifterna. I studiens fall kan lärare och rektorer vara mottendens till svar som ges av politiker för att garantera sanningshalten i intervju svar. Att bedöma sanningshalten kan vara svårt då respondenter medvetet kan ge en felaktig bild av verkligheten för att vara trogen sin organisation (Alvesson & Sköldberg 2008:224; Esaiasson et al 2012:285f). En sådan svårighet bemästras förhoppningsvis då vi intervjuar flera olika respondenter, snedvriden information kan då bli tydligare och enklare att upptäcka.

Intervjuareffekten innebär att intervju svar återspeglar den som ställt frågorna. Det kan dels uttrycka sig då intervjuaren gallrar bort information som inte anses viktig eller att intervjuaren får respondenterna att svara på ett visst sätt (Esaiasson et al 2012:267, 235). I studien kommer intervjuareffekten begränsas då intervjuer spelas in, vad som således kommer med under intervjuer återspeglar hela intervjun och inte selektiva delar av den. Bias kan uppkomma vid intervjustudier vilket innebär att vissa respondenter får för stor plats med anledning av att de upplevs som viktigast i studien (Dalen 2007:121). Vi ämnar föra fram samtliga respondenters svar för att fånga eventuella nyanser för att förhindra bias. Ytterligare ett sätt att motverka bias är att använda primärkällor eftersom sekundärkällor kan ha förvridit eller missuppfattat informationen (Alvesson & Sköldberg 2008:226). I studiens fall innebär det att, om möjligt, utgå från originalkällan samt främst utgå ifrån den nivå som är närmst problematiken, är det exempelvis en fråga gällande hur undervisning sker kommer den operativa kärnans perspektiv väga tyngst.

## 6.4 Verktyg för empiri och analys

Det empiriska och analytiska avsnittet kommer att struktureras utefter de nivåer i linjeorganisationen som presenterats i den teoretiska referensramen: strategisk ledning, mellanchefer och operativ kärna. Innan analysen kommer först en empirisk beskrivning av hur nivåerna arbetar för och samverkar kring likvärdighet. Varje nivå kommer bearbetas separat i flera steg, ett första steg är att kortfattat beskriva nivåns kännetecken och uppdrag för att senare utifrån de svar vi fått från intervjuer redogöra för hur nivån definierar och arbetar med likvärdighet i grundskoleverksamheten i Västra Hisingen. Tredje steget presenterar hur den studerade nivån samverkar med övriga nivåer. Sista steget blir att analysera den nivå som presenterats. När samtliga nivåer redogjorts och analyserats kommer en övergripande analys efterföljt av en slutsats. Innan nivåernas arbete för och samverkan kring likvärdighet beskrivs kommer först en förklaring av Göteborgs Stads organisering kring skolan.

## 7. Empiri och analys

I Göteborgs Stad innehar stadsdelar huvudmannskapet för grundskolan (Göteborgs Stad, A u.å.; SKL 2014). En av de intervjuade politikern menar att:

Och stadsdelarna byggde ju på en decentraliseringstanke där man tror att lokala beslut blir bäst för den lokala befolkningen /.../. (Politiker)

För att skapa jämnstora stadsdelar och en mer likriktning kring stadsdelarnas organisering halverades antalet stadsdelar år 2011 (Kastberg 2015). Sammanslagningen avsåg att minska skillnaderna mellan stadsdelar och resurser som tidigare fördelats mellan stadsdelar skulle istället fördelas inom dem. Samtidigt skulle sammanslagningen stödja stadsdelarnas arbete att ge alla invånare i kommunen likvärdig service (Karlsson 2014).

### 7.1 Strategisk ledning

Den strategiska ledningen består av politiker som fattar beslut gällande skolfrågor och chefstjänstemän vars uppgift är att implementera och styra verksamheten. Inom grundskoleverksamheten i Västra Hisingen utgörs chefstjänstemän av sektors- och områdeschefer. Enligt en respondent svarar sektorschefen för övergripande styrning, ledning samt uppföljning. Områdeschefer i sin tur utgör den operativa ledaren för rektorer. Politiker på denna nivå återfinns i kommunen och i stadsdelar, stadsdelen är huvudmän men kommunpolitiker styr genom mål varför politiker förekommer såväl centralt som lokalt i

staden. Utifrån kommunfullmäktiges budget antar stadsdelsnämnden en budget där mål och inriktningar formuleras för respektive verksamhetsområde. I varje stadsdel finns sedan 2014 ett utbildningsutskott som ska vägleda stadsdelsnämnden i beslut rörande grundskoleverksamheten samt förbättra styrningen och måluppfyllelsen (Göteborgs Stad, B u.å.). Enligt en respondent i den strategiska ledningen har utbildningsutskottet fungerat väl då det har lokal kännedom. Hur den strategiska ledningen i Västra Hisingen arbetar med och definierar likvärdighet kommer förklaras i nästa avsnitt.

### 7.1.1 Arbete med likvärdighet

Vid frågan vad likvärdighet är lyfts flera förklaringar upp. Respondenterna tycks vara eniga om att likvärdighet inte innebär att det ska vara lika överallt eller att alla skolor ska få samma resurser. En chef uppgav att likvärdighet innebär att samtliga elever ska uppnå kunskapsmålen genom att kompensera för skilda förutsättningar, detta anges också som en inriktning inför 2017 (SDN Västra Hisingen 2017). En politiker lyfter fram att likvärdighet bara mäts utifrån betyg då det är det enda mätbara. Målsättningen för Västra Hisingen är också att elever ska nå sin fulla potential inom ramen för likvärdighet, en politiker berättar:

För målsättningen, nu är ju målsättningen på Västra Hisingen /.../ det är ju inte att alla ska bli godkända utan att alla ska nå sin fulla potential och det har man väl. Alltså det är ju också just för att alla inte kan nå dit upp kanske. (Politiker)

Att elever ska utveckla sin fulla potential återges också i stadsdelens inriktningar (Ibid).

I budgeten för Västra Hisingen under 2016 angavs att likvärdigheten i skolan ska öka (SDN Västra Hisingen 2016). Flera respondenter menar att skolan i Göteborg inte är likvärdig med anledning av segregationen som innebär att elever har olika förutsättningar beroende på boendepacering i stadsdelen och vilken skola eleven går på, en politiker anger att: */.../ det är en boendefråga många gånger som skolan måste hantera.* (Politiker). I en skola i Torslanda når 94 procent av eleverna kunskapskrav för samtliga ämnen, motsvarande siffra för en skola i Biskopsgården är cirka 39 procent (Siris, A 2016; Siris, B 2016). En lösning på boendefrågan som både en politiker och en chef lyfter fram är att bygga fler hyresrätter i Torslanda för att “bygga bort” (Politiker) bostadssegregationen. Elever som inte pratar flytande svenska är ofta koncentrerade till samma skolor eftersom nyanlända familjer av olika anledningar främst bosätter sig i Biskopsgården. En chef menar att:

/.../ ta Sjumilaskolan till exempel jag tror att det är 98 % av eleverna som har utländsk bakgrund och så ser det ju inte alls ut i Torslanda va, jag tror att ha skolorganisation som möjliggör att det blir en större uppblandning det skulle behövas också. (Chef)

Barn som inte behärskar språket kan ha svårt att nå de uppsatta målen vilket kan innebära ett utanförskap. Uppblandning av elever kan stimulera svensktalande och därmed bidra till högre måluppfyllelse. En politiker menar att det behövs en ny skola i Torslanda som tar emot fler elever från Biskopsgården för att öka uppblandningen, men anger att en sådan fråga hamnar hos lokalförvaltningen. Uppblandningen kan också förbättras genom att informera vårdnadshavare om det fria skolvalet och hänvisa elever till Torslanda. En politiker anger också att det bör finnas flera alternativ än den traditionella skolgången för att inte *“tränga in alla i samma mall.”* (Politiker).

Utöver byggnation lyfter respondenterna även fram att det är viktigt att stötta och behålla personal för att skapa stabilitet i organisationen och för att förbättra likvärdigheten. Den strategiska ledningen menar att rektorns förmåga att skapa en god arbetsmiljö har betydelse för likvärdighet. Även lärarnas kompetens, att lärare ska ha goda kunskaper i sitt ämne, kunna lära ut, leda samt organisera ett klassrum är viktigt i arbetet med likvärdighet, likaså tillgång till stödpersonal för att eleverna ska få rätt stöd. En politiker menar även att det systematiskt kvalitetsarbete, i benämningen att analysera problem för att finna de bästa lösningarna, är ett viktigt verktyg för att uppnå likvärdighet. Att likvärdighet ska utgöra ett förhållningssätt lyfts också fram som ett verktyg. Samtliga respondenter, med undantag från en, anger också att resursfördelning är ett viktigt verktyg för att förbättra likvärdigheten. Resursfördelningen förefaller vara den strategiska ledningens främsta verktyg för att uppnå likvärdighet och innebär att fördela resurser dit de bäst behövs. Kommunfullmäktige fördelar resurser till verksamhetsområden som senare blir en samlad peng för vardera stadsdel. När medel ska tilldelas grundskolor utgår 20 procent av socioekonomiska kriterier. Hur mycket pengar som ska fördelas till grundskolan i stadsdelen beslutas senare av stadsdelsnämnden som fördelar utefter socioekonomiska faktorer i olika stor utsträckning. Kommunfullmäktiges tänkta tilldelning kan skilja sig från stadsdelens resursfördelning varför skolor med liknande problem kan få olika resurser (Jansson 2016), därför efterfrågas en kommungemensam grundmodell för resursfördelning.

De socioekonomiska faktorer som används i Västra Hisingen är utländsk härkomst samt föräldrarnas utbildningsbakgrund. I praktiken innebär resursfördelningen att skolor i

Biskopsgården får mer resurser än skolor i Torslanda, berättar en chef. Respondenter menar att den viktigaste faktorn för elevernas skolresultat är föräldrarnas utbildningsbakgrund eftersom välutbildade föräldrar i större utsträckning kan stötta barnen, något de även forskning tyder på. En chef poängterar:

Vi träffade elever på Sjumilaskolan igår, vi hade ett besök där och träffade elever och då var det någon som sa att jag vill hellre läsa läxor i skolan för vi är så många hemma nu så stökigt och så, det vet vi ju att det är så med trångboddhet sånt /.../ och det är ju det vi får försöka justera då med hjälp av till exempel resursfördelning. (Chef)

Utöver socioekonomiska faktorer fördelas resurser utefter en grundpeng som baseras på ålder och skola där årskurserna i grundskola delats in i tre olika grupper. Skolor kompenseras dessutom för studiehjälp för nyanlända och modersmålsundervisning. Varje skola får en peng per elev baserad på faktorer som ovan angivits, vilket innebär att olika skolor får olika elevpeng. Som ett komplement till resursfördelningsmodellen kan medel tilldelas efter ansökan om det exempelvis finns elever som har funktionsnedsättningar. Ytterligare medel som eventuellt kan tilldelas skolan framkommer av tillägg i budgeten såsom lärarlönelyftet enligt en politiker.

Det som kännetecknar en bra resurstilldelning är att fördelningen följs upp (Skolverket 2011; SKL 2014). I Västra Hisingen sker regelbunden uppföljning tre gånger per år vilket eventuellt kan innebära att resurstilldelningen korrigeras för att möjliggöra ökad måluppfyllelse. Elevernas måluppfyllelse, i form av betyg eller särskilda indikatorer för yngre barn, utgör en viktig faktor för resursfördelningens träffsäkerhet. En politiker anger att resurser är tillräckliga för att uppnå likvärdighet och att flera aktörer i skolan är duktiga på att använda dessa, men samtidigt finns alltid ett önskemål om att få mer medel. En chef anger också:

Nej alltså det vore fel att säga att det finns tillräckligt med resurser, att vi i varje ögonblick kan tillgodose alla behov, det gör det ju inte utan att det är hela tiden att väga de resurserna vi har så och hur man använder på bästa sätt /.../. (Chef)

I en skola där resurser inte varit tillräckliga för att tillgodose elevernas behov har extramedel tilldelats av nämnden för att bland annat minska klasstorlekar. Dessa resurser har fördelats efter kraftig kritik från teknostrukturen i form av Skolinspektionen.

För att förbättra likvärdigheten anger en politiker att *“Det måste till något nytt tänker jag.”* (Politiker). En annan respondent anger vidare att:



../ många vill centralisera eller förstatliga skolan till exempel utifrån ett likvärdighetstänk då så liksom den vinden blåser ju nu då för när 1990 då, då var det ju en decentraliseringsvind som blåste ../. (Politiker)

En omorganisation kan kosta såväl pengar som tid och oro. En politiker och en chef menar att stadsdelens olika verksamheter, såsom skola och socialtjänsten, kan samordnas vilket kan förändras om skolan centraliseras varför det inte är en lätt operation att lyfta grundskolan från stadsdelen. Däremot menar samtliga respondenter att en centralisering av skolan till kommunnivå kan öka likvärdigheten då diskussioner om skolfrågor får ett större utrymme och staden lättare kan styra olika prioriteringar. Hen menar också att det kan göra skolan mindre ekonomisk ryckig då stadsdelarna inte utgör ett led i resursfördelningen utan fullmäktiges beslutade tilldelning görs gällande. Om en central skolnämnd införs menar en politiker att det är viktigt att behålla närheten *“liksom örat mot marken”* för behov som förekommer lokalt och att inte gå tillbaka till *“stora, tröga svårstyrda kolosser”* där beslut tas långt ifrån verksamheten. Risk med utökat avstånd mellan strategisk ledning och mellanchefer är att de senare får för stor frihet vilket kan innebära tjänstemannastyre.

Sammanfattningsvis arbetar den strategiska ledningen med likvärdighet främst genom resursfördelning som följs upp regelbundet. Även det systematiska kvalitetsarbetet och att behålla kompetent personal lyfts upp som verktyg samt att informera vårdnadshavare om det fria skolvalet. Övriga åtgärder utgör framtida aktiviteter såsom att bygga fler hyresrätter och bygga en ny skola för att öka uppblandningen, skapa alternativ till skolgången samt omorganisera huvudmannaskapet. Den strategiska lednings arbete med likvärdighet har nu förklarats, i nästkommande avsnitt kommer deras samverkar med övriga nivåer redogöras.

### 7.1.2 Samverkan mellan nivåer

Inom skolans organisation ska politiker besluta mål och riktlinjer, *“vadet”*, hur mål och riktlinjer ska följas, *“huret”*, bestäms istället av tjänstemän. Politiker och tjänstemän kan ibland beröra varandras områden eftersom politiker kan detaljstyra skolan och tjänstemän kan ha åsikter om vilka mål som bör finnas. En politiker anger:

Men i skolans värld kan jag tycka att man har ju alla styrdokument som är politiskt beslutade, vad ska man in och peta i verksamheten för? (Politiker)

Politiker i den strategiska ledningen besöker skolor och för en dialog med rektorer och lärare. En politiker anger att hen vid skolbesök *“försöker vara en fluga på väggen”* (Politiker) för att

få en uppfattning om verkligheten och anger att hen inte vill gå förbi organisationen vid beslutsfattande utan istället vill föra en dialog med berörda tjänstemän, således anser hen att "huret" och "vadet" inte beblandas. En chef menar att det råder en otydlighet kring skolans huvudmannaskap då fullmäktige delegerat ansvaret att styra skolan till stadsdelsnämnder. Chefen anger dock att Skolinspektionen önskat att kommunfullmäktige innehar det yttersta ansvaret för grundskolan för att göra ansvarsfördelningen tydligare. Enligt flera respondenter delas ansvaret för likvärdighet mellan samtliga nivåer i skolans linjeorganisation, från lärare till huvudman. Den strategiska ledningen menar att rektorn har det operativa ansvaret för likvärdighet ute i verksamheten men samtidigt måste ledningen ge mellanchefer förutsättningar att skapa en likvärdig skola.

En chef menar att det är viktigt att det finns ett bra samarbete och dialog mellan tjänstemän och politiker för att en gemensam syn på mål, uppdrag och implementering ska formas vilket kan underlätta ansvarsfördelningen och forma ett enhetligt arbete med likvärdighet. Den strategiska ledningen i form av utbildningsutskott, stadsdelsnämnd samt tjänstemän i förvaltningen träffas regelbundet på inplanerade möten för att bland annat diskutera mål och verksamhetsuppföljning. Mellan förvaltningschefer i stadsdelen förekommer också regelbundna möten, sektorscheferna i staden träffas i så kallade tiogrupper, sektorschefen träffar också områdeschefer i ledningsgruppen för sektor utbildning. Områdeschefer träffar sedan rektorer varje vecka.

Sammantaget förekommer en medvetenhet att politiker och chefer kan beröra varandras områden. Det råder en otydlighet kring skolans huvudmannaskap och ansvaret för skolans likvärdighet uppfattas vara på samtliga nivåer i skolans linjeorganisation. Enligt den strategiska ledningen sker samverkan främst genom möten inom den strategiska ledningen där mål och uppföljning diskuteras för att främja samsyn, områdeschefer kommunicerar sedan med mellanchefer. Den strategiska ledningen gör även besök i skolor. I det som följer kommer den strategiska ledningens arbete med och samverkan kring likvärdighet analyseras.

### 7.1.3 Analys strategisk ledning

Inom den strategiska ledningen är en gemensam utgångspunkt att likvärdighet inte innebär att det ska vara lika överallt eller att alla skolor ska få samma resurser, det förekommer dock flera förklaringar av och mål angående likvärdighet. Det råder delade meningar om samtliga mål görs gällande i stadsdelen, exempelvis att uppnådda kunskapsmål inte behöver innebära

en likvärdig skola. Trots det mäts likvärdighet oftast i form av elevernas uppnådda kunskapsmål, formulerade i teknostrukturens ideologiska styrdokument, med förklaringen att det är det enda mätbara som kan följas upp i det systematiska kvalitetsarbetet för att förbättra likvärdigheten. Då styrning sker på distans är det kanske inte konstigt att mätbara faktorer hamnar i förgrunden på bekostnad av kvalitativa och icke-mätbara faktorer. Betyg blir således ett svar på hur väl skolor presterat, likvärdigheten kan därmed kontrolleras utefter målpuppfyllelse trots att det för stadsdelen finns övriga mål som inte kan göras mätbara, varför kontroll av dessa blir svår. Utöver att kontrollera prestationer verkar även en viss typ av beteendestyrning förekomma då Skolinspektionen kan ställa krav på hur verksamheten ska utformas.

Förutom det systematiska kvalitetsarbetet lyftes även resursfördelning baserad på socioekonomiska faktorer upp som viktigt för den strategiska ledningens arbete med likvärdighet. Eftersom resursfördelningen till enskilda skolor beslutas av stadsdelar kan skolor med samma problematik få olika elevpeng vilket kan göra att skolornas förmåga att kompensera skiljer sig åt vilket äventyrar likvärdigheten mellan skolor. För att skolor ska kunna kompensera gäller att stadsdelens faktorer fångar de faktiska behoven. Att stadsdelsnämnden behövt tilldela extramedel kan vara ett tecken på att faktiska behov inte tillfredsställts och att resurser inte varit tillräckligt träffsäkra eller tillräckliga för att tillgodose behov.

I arbetet med likvärdighet lyftes också planer och framtida insatser fram såsom att bygga fler hyresrätter i Torslanda och bygga en ny skola för att påverka elevsammansättningen. Som nämndes i problemformuleringen kunde elevsammansättningen förklaras av bostadssegregationen och valfrihetssystemet. I detta fall kan bostadssegregationen till stor del förklara elevsammansättningen men valfrihetssystemet verkar snarare vara en lösning för att minska skillnader i elevsammansättning då en chef framhåller att det är viktigt att informera vårdnadshavare om rätten att välja skola. Ett annat exempel på den strategiska ledningens visionära arbete med likvärdighet är att skapa alternativ till den traditionella skolgången för att inkludera samtliga elever eftersom ett utanförskap kan få effekter långt senare i livet.

Den strategiska ledningen menar att det är viktigt att mellanchefer skapar en god arbetsmiljö och att den operativa kärnan har rätt kompetens för att kunna styra klassrum. Med anledning av att den strategiska ledningen skapar skolans ramar, såsom resurser och mätbara mål, och

att ledningen påtalar övriga nivåers arbete och ansvar för likvärdighet motiverar vårt antagande att arbetet med likvärdighet främst sker inom skolor. Än så länge verkar det som att Webers byråkratimodell, som skiljer på beslutande och verkställande, göras gällande i alla fall mellan nivåerna. Studeras ansvarsfördelningen inom den strategiska ledningen överensstämmer den inte med Webers idealmodell eftersom såväl politiker som chefer anger att tjänstemän kan ha åsikter om mål, som kan förväntas få gehör på grund av de maktresurser som chefer besitter såsom centralitet, resurskontroll och närhet till politiken. Cheferna anger dock att de i liten utsträckning kan påverka tilldelning av resurser eftersom detta i första hand är ett beslut som fattas av nämnden. Åtskillnad mellan beslut och verkställande kan även suddas ut då politiker kan detaljstyra verksamheten och påverka implementeringen. Av politiker framkommer dock en förståelse kring ansvarsfördelningen och att de vid beslut inte vill förbigå organisationen varför det verkar förekomma en dialog mellan politiker och förvaltningschefer som kan förtydliga fördelningen av "vadet" och "huret". Således verkar det politiska arbetet även här ske via interaktion mellan politik och tjänstemän.

Förtydligande kring ansvarsfördelningen och en möjlighet att skapa ett enhetligt arbete med likvärdighet kan formars genom koordinering, främst i form av möten, då en gemensam syn på uppdraget och rollfördelningen kan skapas. Aktörer inom strategisk ledning träffas regelbundet vilket kan vara ett tecken på att samverkan mellan politiker och förvaltningschefer är bra vilket borde betyda att verksamheten är effektiv. Politiker gör besök i skolor och områdeschefer träffar regelbundet mellanchefer och kan agera ledningens förlängda arm i skolor som kan utgöra en grund för ett mer enhetligt arbete med likvärdighet inom stadsdelen. Med anledning av att den strategiska ledningen upplever att ansvaret för skolan är delat mellan nivåer, det råder en förståelse för att tjänstemän och politiker inte ska beblandas i varandras områden samt att områdeschefer regelbundet träffar mellanchefer utgör bevis för att linjeorganisationen fungerar. Men styrkedjan upplevs som otydlig eftersom huvudmannskapet delegerats från fullmäktige vilket gör att mål kommer från såväl stadsdelsnämnd som kommunfullmäktige vilket gör att det är svårt att hålla någon ansvarig för bristande likvärdighet. Det kan också göra det svårt för den strategiska ledningen att styra skolan och svårt för chefer att prioritera mål. Att skolan kan behöva omorganiseras genom att inrätta en central skolnämnd kan vara ett bevis på att styrningen och koordinering mellan nivåer inte varit tillräcklig för att göra skolan mer likvärdig. En farhåga som lyftes fram var att centralisering kan skapa tjänstemannastyre då rektorer ges större utrymme att fatta beslut,

vilket kan innebära att politiken formas nedanför den politiska ledningen vilket inte är förenligt med det demokratiska systemet.

Sammanfattningsvis utgörs den strategiska ledningens arbete med likvärdighet utav beslut kring verksamhetens mål, resurser och uppföljning vilket ger uttryck för prestationsstyrning som ställer krav på prestationernas mätbarhet. Beslutande och verkställande särskiljs mellan nivåerna, åtskillnad mellan beslut och verkställande suddas ut något inom den strategiska ledningen då tjänstemän och politiker har åsikter om varandras områden. Den strategiska ledningen träffas regelbundet, men samverkar med övriga nivåer begränsas till de tillfällen då politiker besöker skolor och områdeschefer möter mellanchefer. Linjeorganisationen fungerar, samtidigt råder en otydlighet kring skolans huvudmannaskap vilket i förlängningen innebär att det är svårt att hålla någon ansvarig för den bristande likvärdigheten. Att styrning och koordinering inte varit tillräcklig för att göra skolan mer likvärdig kan förklara varför omorganisering efterfrågas.

## 7.2 Mellanchefer

Mellanchefer i skolorganisationer utgörs av rektorer vars uppgift är att sammankoppla nivåerna i linjeorganisationen. De mellanchefer som intervjuats anger att uppdraget innebär ett brett spektra av uppgifter som inkluderar både det statliga uppdraget, att garantera utbildning enligt styrdokument, skollag och läroplan, men också ett kommunalt uppdrag som inrymmer ekonomi- och personalfrågor. Flera rektorer menar att de ska leda, planera och samordna arbetet i skolan för att skapa förutsättningar för elever att nå mål. Att eleverna mår bra och känner sig trygga i skolan är ett annat viktigt uppdrag, en rektor anger:

Å då tänker jag såhär, mår barnen bra och är trygga i sin skola så lär de sig saker. Då klarar de sin måluppfyllelse. (Rektor)

Det kommunala uppdraget inkluderar också administrativa uppgifter såsom att rapportera måluppfyllelse till den strategiska ledningen. Flera rektorer menar att den administrativa delen får förtur framför andra mer mjuka frågor såsom likvärdighet. Mellanchefernas arbete med likvärdighet förklaras i det som följer.

### 7.2.1 Arbete med likvärdighet

Rektorerna lyfter fram flera innebörder av begreppet likvärdighet. De flesta rektorer framhåller att likvärdighet inte betyder att det är lika överallt, utan det innebär att ge det stöd

enskilda elever har behov av för att kompensera för skilda förutsättningar vilket inte behöver vara rättvist. Vilket stöd elever ska vara oavhängigt av skolan. En rektor beskriver likvärdighet:

*./.../ om man tänker sig att tre personer ska kika över ett staket och man är olika lång. Ehhh så få man kompensera så att alla kommer upp för att kunna kika över då. (Rektor)*

Likvärdighet är också inkludering nämligen att alla barn, även de med särskilt stöd, ska inkluderas i klassrummet. Skolan har kommit en bit närmare likvärdighet om så många som möjligt når godkända betyg *“./.../ de är ju extremt betygscentrerat allt vi gör nuförtiden framförallt då att alla ska nå E.”* (Rektor). En rektor går längre i resonemanget och anger att likvärdighet innebär att alla elever ska nå godkänt i samtliga ämnen. Likvärdighet är även mer än så; från att elever ska anlända rena och mätta till att de ska nå godkända betyg. Att arbetet med likvärdighet kommuniceras samt tränger ned i hela organisationen och utgör ett förhållningssätt lyfts fram av flera respondenter som viktigt, att de behöver jobba på flera fronter, såväl förebyggande som åtgärdande, för att skapa likvärdighet.

I arbetet med likvärdighet är fördelningen av resurser viktigt, inom skolor upplever rektorer stor frihet att fördela resurser. En rektor menar att:

*./.../ man sitter ju inte och fördelar kronor och ören utan det är ju mer tid på de pedagogerna som alla eleverna genererat i pengar då. (Rektor)*

Personalkostnader utgör 95 procent av de tilldelade resurserna. Den strategiska ledningens resursfördelning resulterar i att varje skola får en peng per elev, de flesta rektorer anger att en varierande elevpeng är rättvist eftersom vissa skolor har sämre förutsättningar. Exempelvis anger en rektor att hen måste ha en tolk närvarande vid kontakt med föräldrar, vilket kräver mer resurser. I praktiken kan elevpengen dock innebära att en elev som byter från en skola till en annan i stadsdelen genererar olika mycket pengar till skolan, oavsett vilket behov den enskilde eleven har. En annan rektor problematiserar:

*Då gör ju vi samma skola fast vi gör den billigare och då tycker jag att man tappar lite den likvärdigheten ./.../. (Rektor)*

Elevpengen är alltså bunden till skolor och inte till enskilda elever, flera rektorer efterfrågar en mer förfinad resursfördelningsmodell som visar hur mycket resurser varje elev inbringar. En rektor lyfter också upp att det borde finnas en enhetlig resursfördelningsmodell i Göteborgs Stad för att garantera en likvärdig skola.

Det finns nackdelar med att fördela resurser utefter socioekonomiska faktorer eftersom dessa faktorer inte enbart kan förklara elevernas behov av särskilt stöd.

Jag har en elev vars föräldrar är högutbildade och har en hög inkomst och bor jättefint och bra men ändå behöver jättemycket stöd /.../. (Rektor)

En annan rektor föreslår en möjlighet att kunna ansöka om medel till elever med diagnoser som inte tar hänsyn till socioekonomiska faktorer. Somliga av de intervjuade rektorerna menar att resurser är tillräckliga för att uppnå likvärdighet och andra anger att resurser varit otillräckliga för att finansiera läromedel. Rektorer upplever att de i liten utsträckning äska om resurser genom att tillfråga områdeschefer. Flera rektorer signalerar dock en medvetenhet kring att resurser är ändliga, en rektor angav:

Om jag använder mer pengar för och göra en likvärdighet på min skola, då skapar jag ju sämre förutsättningar för någon annan /.../. (Rektor)

Hen menar vidare att det därför är viktigt att hålla sig inom sina budgetramar.

Nästan samtliga intervjuade rektorer menar att behörig och kompetent personal är viktigt för att uppnå likvärdighet, en rektor uppgav att: *“/.../ har du 20 inkompetenta lärare här så kommer du ingen vart.”* (Rektor). En annan rektor menar till och med att kompetent personal med förståelse för uppdraget är det allra viktigaste. Rektorernas arbete för att skapa en likvärdig skola handlar främst om att initiera och skapa förutsättningar för både elever och lärare. Att skolan idag inte är likvärdig beror på att: *“/.../ det finns inbyggda saker som inte skolan råder över.”* (Rektor). Det kan vara boendesituationen bland elever eller varierad elevsammansättningen mellan skolor som kan påverka likvärdigheten. Exempel på det senare är antalet nyanlända elever som varierar och kan förklaras av transportsvårigheter samt brist på utrymme. Vid arbete med nyanlända anger en rektor att: *“/.../ man försöker ju att det ska bli så bra som möjligt men likvärdigt det är det ju inte.”* (Rektor). En utmaning med nyanlända är att hitta en lämplig nivå på undervisningen då flera barn aldrig gått i skolan och inte behärskar det svenska språket.

Somliga rektorer menar att skolan kan bli mer likvärdig om en central skolnämnd införs eftersom styrningen kan bli tydligare, något som flera rektorer efterfrågar. Tydligare styrning kan bli resultatet om det är en huvudman istället för tio som bestämmer uppdraget och utformningen av verksamheten. Det kan också möjliggöra att *“större tag”* (Rektor) kan

göras för att skapa en mer likvärdig skola, något som krävs enligt en rektor. Centralisering kan dock innebära att rektorns avstånd till sin chef utökas, varför ett mellanled för att hantera avståndet kan behöva införas. En annan rektor menar att organiseringen av skolan inte påverkar likvärdigheten:

Och vi hade ju inte en jämlik skola innan stadsdelsnämnderna heller, fast den var statlig.

Det har alltid varit så. (Rektor)

Utifrån detta synsätt påverkas inte likvärdigheten av omorganisationer eftersom elevernas olika förutsättningar inte förändras med huvudmannskapet. En rektor uppgav också att hen var nöjd med dagens organisering:

/.../ det är väldigt tydligt, jag får en summa pengar, ska ordna verksamhet. Sen tar det nästan slut där och jag är rätt nöjd med det uppdraget, gör ditt bästa, här får du /.../ (Rektor)

Den tillfrågade menar vidare att rektorsuppdraget inte skulle påverkas av en annan huvudman.

Sammanfattningsvis arbetar mellanchefer med likvärdighet genom att fördela resurser, skapa förutsättningar för elever och lärare och rapportera måluppfyllelse till den strategiska ledningen. De anger också att arbetet med likvärdighet behöver vara förebyggande och åtgärdande samt utgöra ett förhållningssätt i alla organisatoriska nivåer. Somliga upplever en otydlig styrning av grundskolan eftersom stadsdelarna är huvudmän och efterfrågar omorganisering. I rektorernas uppdrag ingår också att sammankoppla nivåerna i linjeorganisationen, hur samverkan sker förklaras nedan.

### 7.2.2 Samverkan mellan nivåer

Flera rektorer menar att alla nivåer i grundskolan ansvarar för likvärdighet, en rektor menar att det är viktigt att förmedla att ansvaret för grundskolan är delat. Rektorer ansvar för att organisera på ett bra sätt, andra frågor som berör skolan, såsom lokalfrågor, bör hänvisas till lokalförvaltningen eller politiker. Flera rektorer menar att det finns en tydlig linjeväg, de vänder sig till sin chef, områdeschef, som sedan lyfter frågan till sektorschefen som vidarebefogar till stadsdelsnämnden. Linjevägen kan även vara omvänd och innebära att mål från politiker verksamhetsanpassas av områdeschefer som senare rektorer ska arbeta med. En rektor beskriver sig själv som en budbärare mellan nivåerna eftersom de förmedlar information åt båda håll i linjeorganisationen exempelvis genom möten. Ett annat sätt att



kommunicera är via rapporteringssystem där rektorer anger uppfyllelse av de mål politiker formulerat.

Vid frågan om rektorer upplever en tydlig ansvarsfördelning inom skolan ges olika svar, flera respondenter anger att deras uppdrag och ansvar är tydligt och att de upplever att politiker oftast inte petar i "huret", en annan rektor anger att det inom skolan finns en tydlig ansvarsfördelning. En rektor förklarar *".../ politikerna har ju ingen beslutanderätt inne i de enskilda skolorna."* (Rektor). En annan rektor anger:

Men det är ju inte alltid politiken håller sig på sin kant, utan de är in och rör i rektorns beslut, har inte hänt just här men jag vet att det har hänt i stadsdelen där de är inne och rör och stör i beslut som fattas på skolorna. (Rektor)

Kommunfullmäktige har beslutat att alla högstadieskolor i Göteborgs Stad ska tillhandahålla samtliga flickor kurser i feministiskt självförsvar vilket kan vara ett exempel på politikerns detaljstyrning. En rektor menar att linjevägen inte bereder en möjlighet för politiker och rektorer att mötas och samtala, något hen hade önskat. Några rektorer berättade att de haft besök av politiker men att de inte vetat vilken instans dessa presenterat. En rektor om besök från utbildningsutskottet:

*.../ jo men utbildningsutskottet får jättegärna komma till skolan och dem får gärna komma ut och vi skulle vilja träffa dem och sådär. jo men, men varför? På något vis också det blir varför, varför ska vi träffa dem? Vi vet inte ens riktigt vad, vad gör utbildningsutskottet?* (Rektor)

En annan rektor anger att hen inte vet vad politikerbesök leder till. Rektorerna menar att de inte kan påverka politiska beslut i stor utsträckning, *".../ jag personligen liksom har nån pipeline dit, det har jag inte."* (Rektor). Flera rektorer lyfte fram att de möjligtvis kan gå samman och påtala brister för att få gehör hos politiker. Kontakt med politiker sker främst när de blir kallade till stadsdelsnämnden, vilket kan bli fallet vid budgetavvikelser.

Rektorernas kontakt med den strategiska ledningen sker främst med områdeschefer som de träffar regelbundet varje vecka, i enstaka fall kontaktas även sektorschef. Mellanchefer menar att strategisk ledning kan diskutera och stödja vid beslutsfattande angående arbeten rektorer inte har erfarenhet av, det kan exempelvis handla om anpassningar för en elev eller mottagande av nyanlända. Likvärdighet är inte direkt föremål för möten med områdeschefer utan det ingår i andra områden såsom inkludering och likabehandling.

Det finns ju egentligen inget kommunalt mål nu liksom att vi ska ha en likvärdig skola utan det ligger ju mer i det statliga uppdraget /.../. (Rektor)

Hen menar att det dock finns kommunala mål som snuddar vid likvärdighet såsom att alla elever ska ha godkända betyg. Mål kan komma från både stat och stadsdel:

Så det är ju väldigt tudelat, det är som en, det är inte bara en kedja i, i styrledet liksom utan det blir liksom två som ett...halsband. (Rektor)

Stat och kommun kan dessutom gå förbi stadsdelen när resurser tilldelas, kommunfullmäktige gav nämligen de skolor i Göteborgs Stad med lägst resultat bidrag samtidigt har det funnits skolor som fått statliga bidrag för särskilda satsningar. Hen menar därför att både stat och kommun kan styra skolan vilket gör frågan kring skolans huvudansvar otydlig.

Flera rektorer menar att de har det yttersta ansvaret för likvärdigheten eftersom de sätter upp verksamhetens riktlinjer, en respondent om ansvaret för likvärdighet: *“Men alltså i 99 fall av 100 så är det ju rektorn som får, då det är ju rektorns ansvar.”* (Rektor). En rektor problematiserar ansvarsfördelningen:

Men det är också kluvet för jag har ju de enligt lagen, är det ju jag som har ansvaret men har jag, när jag inte får medlen så blir det svårt. Jag kan ju i praktiken bli av med jobbet när jag inte håller min budget samtidigt kan jag bli av med jobbet om jag inte ger eleverna det de behöver. Så man sitter lite i en, i en rävsax där. (Rektor)

Politiker befinner sig för långt från skolan vilket gör att de inte kan ställas till svars för skolans bristande likvärdighet menar flera rektorer.

I arbetet med likvärdighet kan även rektorer samarbeta, en rektor menar dock att det kan vara svårt att samarbeta och enas kring beslut eftersom förutsättningar inom stadsdelen skiljer sig åt. Rektorerna anger att det är viktigt att involvera lärarna i arbetet med likvärdighet eftersom:

/.../ det som verkligen händer är ju det som händer i klassrummen eller i mötet med eleven, sen det är ju då det blir ett kvitto på det man har diskuterat och det man gjort. (Rektor)

Rektorer uppgav att de samverkar med lärare genom fortbildning, arbetsplatsträffar och möten. Exempel på fortbildning är en trygghetsgrupp bestående av lärare och elevhälsoteam som diskuterar och utbildas i likabehandling. Arbetsplatsträffar äger rum månadsvis och behandlar olika beslut och inriktningsfrågor, en rektor menar att en plan mot diskriminering och kränkande behandling är en statisk punkt på arbetsplatsträffarnas agenda. Möten kan

exempelvis handla om att få lärare att förstå hur undervisning ska utformas för att elever ska nå godkända betyg. En rektor angav att likvärdighet inte diskuteras med lärare eftersom det anses vara en självklarhet. Flera rektorer lyfter fram att elevhälsoteamet träffas en gång i veckan och utreder vilket stöd enskilda elever ska få vilket inte behöver vara statistiskt utan:

./.../ ibland dyker det upp elever som inte vart på tapeten innan och då får man ju se över vad är det för behov här ./.../. (Rektor)

Rektorn fattar beslut om utdelning av stöd utefter professionens bedömning inom de ekonomiska ramarna, en rektor menar att stöd till elever ibland tilldelats efter påtryckningar från föräldrar.

Man tror att ju högre man skriker ju mer resurser får man och det är inte rätt för vad händer med dem elever där föräldrarna inte skriker, det är också att prata om likvärdighet. (Rektor)

Hen menar att det är viktigt att professionen gör bedömning av stöd eftersom de besitter kunskap om och har insyn i verksamheten. Två rektorer lyfter även fram att elever ansvarar för sin studiegång, trots att de inte kan utkrävas på ansvar. En rektor menar att de haft problem med att elever inte dyker upp under lektionstid, vilket gör det svårt för dessa elever att nå mål och sin fulla potential vilket också försvårar arbetet med likvärdighet.

Sammanfattningsvis lyfter de flesta rektorer fram att alla nivåer ansvarar för likvärdighet, men att rektorer är särskilt viktiga då de sätter upp verksamhetens riktlinjer. De upplever en tydlig linjeväg där de utgör budbärare mellan nivåer. Mellanchefer samverkan med den strategiska ledningen sker utifrån veckomöten med områdeschefer och då de rapporterar måluppfyllelse, vid möten med områdeschefer diskuteras likvärdighet utifrån andra begrepp. Linjeorganisationen upplevs stundtals avbruten då stat och kommun kan gå förbi stadsdelen med mål eller resurser. Lärarna involveras i arbetet med likvärdighet genom fortbildning, arbetsplatsträffar och möten vilket upplevs som viktigt med anledning av att de besitter kunskap om vad som händer i klassrummet, dock anses likvärdighet vara självklart och inte något som direkt diskuteras under dessa träffar. Rektorer samverkar begränsat med varandra då förutsättningarna i stadsdelarna skiljer sig åt. En analys av mellanchefer blir föremål för nästa avsnitt.

### 7.2.3 Analys mellanchefer

Rektorerna menar att likvärdighet inte innebär att det ska vara lika för alla elever utan att kompensation ska ske oberoende vilken skola eleven går på. Att likvärdighet inrymmer flera spektran är också något som lyfts upp vilket kräver arbete på flera fronter, såväl förebyggande som åtgärdande, för att skapa likvärdighet. Det innebär att samtliga nivåer ansvarar för likvärdighet fast på olika sätt, rektorer sätter upp enskilda skolors ramar och beslutar om enskilt stöd efter bedömning av lärare. I beslut om stöd kan rektorer behöva agera väktare gentemot föräldrar. Enligt rektorer ska den strategiska ledningen skapa förutsättningar för rektorernas arbete genom bland annat resursfördelning. Resursfördelning sker i flera olika steg med varierad hänsyn till socioekonomiska faktorer, faktorerna behöver dock inte rimma med faktiska behov vilket kan medföra att rektorer inte har de resurser som krävs för att tillgodose barn med socioekonomiskt starka föräldrar det stöd som behövs.

Rektorer anser att uppdraget är tydligt och att rektorer utgör budbärare mellan nivåer och de ansvarar inför ledning att uppnå mål och inför det operativa arbetet utgöra ledare. Flera rektorer upplever en tydlig linjeväg, de samtalar samt förmedlar information via möten mellan nivåerna vilket kan förenkla rektorns samordnande roll. Rektorer träffar den strategiska ledningen i form av områdeschef regelbundet som vidareförmedlar till sektorschef som i sin tur för vidare till stadsdelsnämnd. Det kan innebära ett stort avstånd mellan rektorer och politiker varför beslut och mål riskerar att inte bli förankrade i operativa aktiviteter då strategisk ledning inte har tillräcklig insikt om vad som krävs för att göra skolan likvärdig, istället blir målen för abstrakta och styreffekten uteblir. Det kan också innebära det motsatta, att mål blir allt för konkreta som påverkar "huret", exempelvis målet om feministiskt självförsvar. Utebliven dialog mellan politiker och mellanchefer innebär att aktörerna delar få aktiviteter samtidigt som avståndet mellan dem bibehålls varför de kan frikopplas från varandra. Att nivåerna kan frikopplas kan förklara rektorernas bristande insikt om kommunala mål angående likvärdighet då det faktiskt finns en uttryckt inriktning för stadsdelen att likvärdigheten ska öka. Däremot syftar inte linjeorganisationen till att dessa aktörer ska mötas varför utebliven dialog kan vara ett bevis på att linjeorganisationen fungerar som tänkt.

Rektorer menar att politiker oftast håller sig på sin kant och inte detaljstyr verksamheten. Rektorer i grupp kan möjligtvis få gehör hos politiker, vilket innebär att linjevägen kan ge utrymme för att mål och prioriteringar i viss mån kommuniceras bottom-up. Då rektorer förfogar över en viss möjlighet att påverka beslutsprocessen kan graden av

frikoppling minska. De flesta rektorer anger att det oftast förekommer en tydlig ansvarsfördelning, däremot kan mål och resurser komma från såväl stat, som kommun och stadsdel vilket gör frågan kring ansvarsfördelning otydlig. När stat och kommun går förbi stadsdelen innebär det att styrkedjan frångås. Flera rektorer menar att styrningen kan förtydligas via en kommuncentral skolnämnd, däremot kan det innebära att avståndet mellan rektorer och områdeschefer utökas varför mellanled efterfrågas.

Rapporteringssystem är ett sätt att komplettera, alternativt ersätta, direkt kommunikation via möten och blir ett sätt att styra på distans. För rektorer innebär rapporteringssystem en form av prestationsstyrning där de ska rapportera måluppfyllelse som i stor utsträckning handlar om betyg. Betyg blir således ett sätt att mäta skolans likvärdighet. Rapportering är ett administrativt göromål som av flera rektorer upplevs hamna i förgrunden framför frågor om likvärdighet. Det kan i sin tur begränsa rektorernas förmåga att agera ledare inför personal varpå rektorer även frikopplas från lärare, vilket blir problematiskt eftersom det är viktigt att involvera lärarna i arbetet med likvärdighet då det får sin faktiska form i klassrummen där elever och lärare sammanstrålar. Att rektorer i grunden är lärare kan enligt Mintzberg (1980) underlätta styrning av lärare, samtliga rektorer medverkande i denna studie har varit lärare varpå styrningen borde underlättas, men eftersom ledarförmågan begränsas av andra uppgifter kan rektorernas påverkan på lärare antas hämmad. Då mellanchefer kan frikopplas såväl uppåt som nedåt i de organisatoriska leden är den sammankopplande rollen begränsad och styrning sker på distans. Flera rektorer ansåg att arbetet med likvärdighet behöver inbegripa samtliga nivåer och utgöra ett förhållningssätt. I möten med områdeschefer diskuteras inte alltid frågor om likvärdighet i sig och vid möten med lärare diskuteras heller inte alltid likvärdighet eftersom det anses självklart. När diskussion uteblir och styrning sker på distans föreligger en risk att förhållningssätten varierar mellan nivåerna vilket äventyrar en likvärdig skola.

Sammanfattningsvis arbetar rektorer i huvudsak med likvärdighet genom att fatta beslut om enskilt stöd och resurser samt genom att utgöra en brygga mellan nivåerna. Samtliga nivåer tolkas som ansvariga för likvärdighet och linjevägen anses tydlig, men då mål kommer från flera håll i flernivåsystemet finns flera styrkedjor vilket gör styrningen otydlig. Samverkan sker via olika former av möten med lärare och med områdeschef, likvärdighet är dock inte alltid föremål för dessa möten. Begränsad dialog med strategisk ledning innebär att rapporteringssystem blivit viktiga vilka tar tid från rektorernas förmåga att utgöra ledare inför lärare varpå rektorer styr och styrs på distans varför frikoppling åskådas såväl uppåt som

nedåt i linjeorganisationen i olika stor utsträckning. Med anledning av frikoppling och styrning på distans begränsas den koordinerande rollen vilket äventyrar ett gemensamt förhållningssätt och arbete med likvärdighet.

### 7.3 Operativ kärna

Den operativa kärnan tillhandahåller organisationens service eller produkter, i skolorganisationer består dessa av lärare. Deras uppdrag är att se till att barnen får med sig kunskap från skolan som formar dem till ansvarstagande individer. Lärarna beskriver att de har relativt stor frihet i deras yrkesutövande så länge mål uppnås och styrdokument efterlevs. En lärare menar att *“/.../ vägen dit tycker jag är ganska fri och så måste det ju egentligen få vara lite /.../.”* (Lärare). En förutsättning för lärarnas frihet är att rektorn har förtroende för dem. Hur lärarna arbetar med likvärdighet kommer redogöras i följande avsnitt.

#### 7.3.1 Arbete med likvärdighet

Lärare förenas i åsikten att likvärdighet innebär att alla elever ska ha möjlighet och förutsättningar att nå samma mål. De menar att elever kan ha olika behov som måste tillgodoses för att måloppfyllelse ska bli bra, *“/.../ man behöver agera på olika sätt för att nå samma resultat /.../.”* (Lärare). Att barn inte får sina behov tillgodosedda i skolan kan innebära att de senare hamnar i utanförskap som sträcker sig långt efter det att eleven lämnat skolan. Problematiken kan ofta minska om eleverna får rätt hjälp och stöttning i ett tidigt skede. För att det ska vara likvärdigt behöver det inte vara rättvist, *“/.../ alltså likvärdigt behöver inte vara samma för två personer.”* (Lärare). Att tillgodose elevernas behov tycks utgöra det huvudsakliga arbetet med likvärdighet inom den operativa kärnan. I lärarnas arbete med likvärdighet ingår också informell kontakt med elever utanför klassrummet eftersom det är viktigt för att skapa trygghet och trivsel bland elever då det borgar för elevernas vilja att lära.

Flera lärare uppgav att de själva har ett stort ansvar för att tillgodose elevernas behov genom att anpassa undervisningen, en lärare menar att hen: *“/.../ tänker på att det ska bli så bra som möjligt för alla liksom.”* (Lärare). Flera lärare anger att de *“har högt i tak”*, det kan innebära de stöttar elever genom att ge dem mer tid, andra hjälpmedel eller att tillåta dem att lämna klassrummet vid behov. Samtidigt kan det vara svårt att anpassa undervisningen:

../ det är jättesvårt att veta om det man gör är rätt, jag tror ju att det är det men jag vet inte.  
../ därför måste man ju prata om det tänker jag så att man verkligen vet om det blir likvärdigt. (Lärare)

Anpassad undervisning försvåras eftersom det är beslutat att vissa barn som förr gick i specialklasser nu ska inkluderas i en klass. Då kan speciallärare stötta klasslärare, behov av extraresurs kan förändras över tid vilket innebär att flexibilitet vid individuella bedömningar är viktigt. För att göra flexibla bedömningar är det viktigt att rektorn är tillmötesgående och besvarar lärarnas behov. En lärare menar att:

../ låser man positioner, låser man schemat fullständigt då är ju risken att en elev går under 3 år och inte får den extra anpassningen och den extra insatsen som eleven behöver.  
(Lärare)

Enskilt stöd till elever är ofta statiskt vilket blir kostsamt eftersom behov kan förändras över tid. Lärare kan ofta ana en elevs diagnos och anpassa sig efter den men om ytterligare stöd behövs kan det innebära att de måste invänta svar från en utredning innan stöd tilldelas vilket kan ta lång tid. Vissa skolor har behov av fler pedagoger och ett större elevhälsoteam för att de ska kunna bli mer likvärdigt. Samtidigt menar en lärare att:

../ det handlar ju inte bara om att stoppa in 20 lärare det är inte säkert att det blir bättre utan de måste ju ha någon som leder dem och visar liksom vart vi ska och att de får stöttning och hjälp ../. (Lärare)

En annan lärare anger att det är viktigt att *“hålla liksom i pengarna”* eftersom de är begränsade.

De begränsade resurserna tilldelas efter en elevpeng som varierar med elevunderlaget. Den varierande elevpengen förklaras bland annat av att antalet nyanlända i vissa skolor är fler varför dessa skolor kan behöva kompenseras mer för att anpassa undervisningen, vilket samtliga lärare tycker är korrekt. Flera lärare anger att det även i Torslanda kan förekomma problem som kräver särskilda resurser men som inte elevpengen tar hänsyn till, ett sådant exempel är elever som upplever stor press att lyckas bra i skolan varför de också kan ha behov av stöd. En lärare om arbetet inom stadsdelen: *“../ så är det ju verkligen som natt och dag vad ett jobb som lärare kan innebära.”* (Lärare). Flera lärare anger att resursfördelningen varierar stort mellan stadsdelar och att det är otydlig vilka faktorer som fördelningen utgår ifrån varför en kommungemensam resursfördelningsmodell. De förespråkar också en mer gemensam styrning för att stärka likvärdigheten i skolan varför central skolnämnd lyfts fram

som en lösning. Dessutom förespråkas ett statligt övertagande av grundskolan eftersom ett kommunalt huvudmannaskap inrymmer för stora skillnader vilket inte möjliggör en likvärdig skola över landet. Samtidigt kan det innebära att huvudmannen kommer långt ifrån skolorna.

För att summera lärarnas arbete är deras uppdrag främst att anpassa undervisningen för att tillgodose elevernas behov, inkludering försvårar arbetet med likvärdighet men till sin hjälp har lärare stödpersonal. Tilldelning av stöd är problematiskt då det kan ta tid att få rätt stöd och det är statistiskt varför det blir kostsamt, men också för att elevpengen inte tar hänsyn till samtliga behov som finns. På grund av en otydlig resursfördelning och styrning efterfrågas korrigeringar av resursfördelningsmodellen och huvudmannaskapet.

### 7.3.2 Samverkan mellan nivåer

Lärare samverkar med övriga nivåer i linjeorganisationen begränsas till rektorer, de menar att samverkar sällan sker med den strategiska ledningen. Politiker besöker skolorna sällan och samtal med chefer sker endast om det hänt något allvarligare på skolan. Om frågor behöver behandlas på en högre nivå är det rektorn som vidareförmedlar informationen i linjeorganisationen. Samtliga lärare lyfter fram att de enskilt inte kan påverka politiska beslut, en lärare anger också det inte är något som saknas eftersom det inte inryms i lärarnas uppdrag. Kontakten med politiker sker främst indirekt genom stadsdelens mål. En lärare anger att de tillsammans med rektorn ett par gånger per år går igenom de mål och inriktningar som ska gälla i skolan och kan prioritera vissa mål framför andra, vilka mål som gäller i dagsläget kunde respondenten dock inte svara på.

Samtliga nivåer styr och bär ansvar för skolans likvärdighet anger flera lärare, även de utanför den formella linjeorganisationen. En lärare menar att kommunal och statlig nivå bär ansvaret för skolans likvärdighet eftersom det är:

De som sitter på pengarna för det är ju där som mycket handlar om liksom beroende på hur man delar ut pengarna och vad man har för system /.../. (Lärare).

När flera nivåer har ansvar för likvärdighet blir det svårare och tar längre tid att göra förändringar.

/.../ alla måste sköta sin del för att det ska bli bra, och ju flera led det är ju större är ju risken att det skevar... egentligen. (Lärare)



Hen menar att det borde vara färre led för att pengar och stöd ska kunna fördelas ut snabbare. När skolan är uppdelad kan mål komma från såväl stadsdel som kommun och stat, en lärare anger att det hade blivit mer likvärdigt om alla mål kommit från en och samma aktör. Ett resultat av att flera led involveras i skolan är att lärare åläggs utföra mycket dokumentation.

Samverkan med rektorn upplevs som viktig eftersom de möjliggör att lärare kan träffas i grupper för att diskutera exempelvis läroplaner och bedömningsfrågor eftersom bedömningar inte ska vara lärarbundna. Några lärare menar att de statliga målen är "*skrivna i sten*" (Lärare), flera andra lärare menar snarare att de är tolkningsbara vilket kräver diskussioner för att tolkning och arbete ska bli gemensamt.

*.../ för att vi ska kunna säkerställa likvärdighet så måste vi kunna prata med varandra och vi måste ha planerade konferenser där vi sitter och diskuterar elevtexter eller hur sätter vi betyg och tänker vi lika, tänker vi olika, varför tänker vi olika? Hur kommer det sig?*  
(Lärare)

Att lärare till sina kollegor kan belysa problem och rådfråga varandra i frågor lyfts fram som viktigt för arbetet med likvärdighet. Lärarna involveras också i arbetet med likvärdighet via en plan mot diskriminering och kränkande behandling som finnas på samtliga skolor, ett arbete som leds av en likabehandlingsledare i samarbete med stödpersonal.

En annan lärare menar att rektorn även innehar en viktig roll vid fördelningen av resurser för att tillgodose elevernas behov. En lärare påpekar att det är viktigt att:

*.../ få en rektor att lyssna på en och inte bara vifta bort för att man inte orkar gå och bråka om mer pengar någonstans högre upp .../.* (Lärare)

Rektorn måste vara lyhörd gentemot lärare men samtidigt hushålla med pengar. Det handlar om att enskilda föräldrars krav inte ska styra tilldelning av resurser då det kan försämra likvärdigheten eftersom föräldrar inte har insikt i vad som sker i klassrummet.

Samverkan mellan lärare och övriga nivåer sker alltså genom rektorer som anses viktiga eftersom de skapar förutsättningar för lärare att träffas, något som flera lärare anser nödvändigt i arbete med likvärdighet med anledning av tolkningsbara mål. Rektorer är också viktig eftersom dessa beslutar om de stöd lärare ska få för att kunna anpassa undervisningen. Samtliga nivåer anses ansvara för likvärdighet, att det förekommer flera led i styrningen av

grundskolan upplevs som problematiskt eftersom förändringar och resurser tar tid och mål kan komma från flera håll. I det som följer kommer den operativa kärnans arbete analyseras.

### 7.3.3 Analys operativ kärna

Samtliga lärare har en liknande syn på likvärdighet eftersom de menar att alla elever ska ha samma möjlighet att uppnå mål och att det inte behöver vara rättvist för att vara likvärdigt.

Anpassad undervisning för att tillgodose behov verkar utgöra lärarnas huvudsakliga uppgift i arbetet med likvärdighet. Flera lärare anger att de genom att ha "högt i tak" är mer tillåtande och kan bemöta enskilda behov varpå lärare kan styra ett klassrum samtidigt som hänsyn tas till vardera elev. Att anpassa undervisningen upplevs dock som en utmaning bland annat med anledning av inkludering samtidigt som stöd ska beslutas per elev som stundtals upplevs ta lång tid eller vara statisk vilket innebär att stöd inte behöver svara mot faktiska behov. Genom att påtala behov av stöd kan lärare utgöra förkämpar gentemot rektorer som ska få helheten att gå ihop, flera lärare tycks dock vara medvetna om att resurser är begränsade. Lärare kan även inneha rollen som väktare gentemot föräldrar som ställer krav på enskilt stöd.

Kursplaner verkar i liten utsträckning reglera undervisningen, då lärare menar att det är svårt att veta om det som görs är rätt och leder till en bättre likvärdighet, vilket innebär att arbetet med likvärdighet blir ett uppdrag för lärarna. Då lärare ges handlingsfrihet i sitt arbete innebär det att den praktiska utformningen av verksamheten inte nödvändigtvis överensstämmer med politiska riktlinjer varför implementering av politiska mål förklaras av lärare liksom Lipsky (1980) föreslår. Att mål ger utrymme för tolkning förklarar också varför politik i teori och praktik kan åtskiljas. Otydliga mål som Lipsky (1980) anger som ett kännetecken för närbyråkrater verkar däremot inte vara självklart. Målen verkar snarare präglas av att de kan tolkas, vilket försvårar arbetet med likvärdighet. Mål kan också komma från flera håll i flernivåsystemet vilket kan innebära att linjevägen frångås. Styrningen och ansvaret av grundskolan upplevs som delat vilket innebär att lärare åläggs administrativt arbete för att kommunicera standardiserade krav på resultat till den strategiska ledningen som tar tid från arbetet med likvärdighet ute i verksamheten. Mål från flera håll, mycket administration och en resursfördelning som tar tid och kan variera är faktorer som gör att lärare efterfrågar färre led i styrkedjan i form av olika hög grad av centralisering. Det flesta lärarna tycks vara överens om är att förändring av huvudmannskapet är den åtgärd som krävs för att komma till bukt med den bristande likvärdigheten.

Den formella linjeorganisationen är tydlig eftersom lärare upplever en tydlig linjeväg, det innebär att lärare främst samarbetar med rektorer och direktkontakt med den strategiska ledningen är begränsad till allvarigare händelser på skolan. Trots att lärare inte kan påverka politiska beslut anser de ändå att de blir lyssnade på då rektorn kan väcka frågor uppåt i organisationen vilket tyder på att den operativa kärnan kan förmedla åsikter bottom-up. Med anledning av den frikoppling som kan åskådas mellan rektorer och strategisk ledning går det att anta att lärarnas åsikter dock får begränsat genomslag. Lärare menar att de har indirekt kontakt med ledningen via politiska mål från stadsdelen och kommunen som de tillsammans med rektorer går igenom. Vilka mål som varit aktuella i dagsläget verkar däremot osäkert, det går att ifrågasätta om målen verkligen får genomslag i verksamheten eller om målen anses relevanta eftersom lärarnas kunskap om dem varierar.

Likt Mintzberg (1979) föreslår förefaller möten utgöra ett huvudverktyg för koordinering av professionella, särskilt i frågor om likvärdighet eftersom samtal lärare emellan anses viktiga för att säkerställa enhetlig tolkning av läroplanen. I möten lärare emellan kan normer, traditioner och värderingar angående bedömningar och läroplaner förväntas ventileras för att möjliggöra enhetlig bedömning varför kulturell styrning kan åskådliggöras. Då samtal anses viktiga kan det ömsesidiga beroendet antas vara stort. En förutsättning för möten är att rektorn ger utrymme för dem, en förutsättning för anpassad undervisning är också att rektorer beviljar det stöd lärarna efterfrågar. Beroendet av rektorn är bevis på att den operativa kärnan och mellanchefer är sammankopplade via flera olika system vilket är en antydning på att nivåerna inte är frikopplade i lika stor utsträckning som analysen av mellanchefer antydde.

Utifrån referensramen antog vi att välfungerande kulturell styrning borde innebära att likvärdigheten över landet är god. Då likvärdigheten inte är tillräcklig kan kulturell styrning antas vara bristfällig. Det kan i sig bero på att flera aktörer styr skolan varpå professionen ges begränsad möjlighet att styra sig själva och varandra. Det kan också betyda det motsatta, att professionen har för stor frihet att anpassa skolan utefter lokala förutsättningar för att garantera likvärdighet inom skolor som inte nödvändigtvis garanterar likvärdigheten mellan skolor. Eftersom lärare förefaller träffas i stor utsträckning får den kulturella styrningen stort utrymme.

Sammantaget arbetar lärare främst med likvärdighet genom att anpassa undervisningen, för att göra det är möten med andra lärare viktiga för att främja gemensam syn på bedömningar och

läroplaner. Arbetet med likvärdighet hamnar inom den operativa kärnan eftersom kulturell styrning förekommer och implementering av politiska mål förklaras av lärare. Samverkan utanför den operativa kärnan sker med rektorn, den strategiska ledningen styr lärare genom prestationsstyrning varför styrkedjan anses vara tydlig. Då mål kan tolkas olika, komma från flera håll samt få olika genomslag i verksamheten försvåras arbetet med likvärdighet varför respondenterna är positiva till en förändring av huvudmannaskapet.

## 7.4 Övergripande analys

Det som förenar samtliga nivåer är att likvärdighet inte innebär att det ska vara lika överallt utan det handlar om att kompensera för barns skilda behov och skapa förutsättningar för att alla ska nå målen. En av förutsättningarna för en effektiv styrning och förvaltning är gemensamma mål. Med anledning av att samtliga nivåer påtalar vikten av att förbättra likvärdighet är ett gemensamt mål för aktörer inom skolorganisationen i Västra Hisingen att likvärdigheten ska öka. Mellanchefer och strategisk ledning lyfter fram att likvärdighet behöver utgöra ett förhållningssätt. Problemet med likvärdighet är att begreppet inrymmer flera definitioner som framkommer i studiens inledning men också av respondenter i den formella linjeorganisationen samt i de mål- och inriktningsdokument som finns för stadsdelen. Definitioner som tas upp kring likvärdighet är inkludering, att alla elever ska nå sin fulla potential, att alla elever ska nå godkänt i samtliga ämnen och det kan också vara hela spektrat från att eleven ankommer till skolan rena och mätta tills dess att eleven lämnar skolan med godkända betyg. Den operativa kärnan definierar inte likvärdighet utifrån betyg i samma utsträckning som den strategiska ledningen och mellanchefer. Betygens betoning i dessa delar förklaras av att kommunikationen mellan nivåer utgörs av rapportering av mål och måluppfyllelse. Den strategiska ledningen styr via på förhand definierade mål vilket ger uttryck för prestationsstyrning. Elevernas måluppfyllelse i form av betyg är en prestation som kontrolleras med anledning av dess mätbarhet. Övriga kvalitativa mål, såsom att elever ska nå sin fulla potential, kan vara svåra att kontrollera på avstånd och i efterhand eftersom de inte är mätbara. Arbetet med sådana omätbara mål sker istället inom den operativa kärnan som ser elevernas potential och kan uttala sig om den typen av måluppfyllelse.

Likvärdighet betonas olika eftersom nivåerna i denna studie arbetar på olika sätt för att uppnå likvärdighet. Att arbetet med likvärdighet uttrycker sig olika mellan nivåerna är ett uttryck för att skolan är organiserad i en linjeorganisation, arbetet med likvärdighet påverkas således av

skolans organisering. Den strategiska ledningen fördelar resurser utifrån socioekonomiska faktorer där föräldrars utbildningsbakgrund tillskrivs stort värde, ledningen formulerar även mål och kontrollerar deras uppfyllelse. Det operativa arbetet med likvärdighet kan istället lokaliseras till nivåer under ledningen. Mellanchefer fördelar resurser inom skolan utifrån faktiska behov och beslutar om enskilt stöd för att alla elever ska få en likvärdig utbildning. En gemensam synpunkt bland mellanchefer och operativ kärna är att socioekonomiska faktorer inte alltid rimmar med faktiska behov då barn med välutbildade föräldrar också behöver stöd. Som en aktör i mittenledet, av den arbetsdelning Mintzberg formar, utgör rektorer en sammankopplande roll med övriga nivåer främst genom möten. Den operativa kärnan arbetar med likvärdighet genom anpassad undervisning och genom möten med andra lärare.

Med anledning av att den strategiska ledningen styr via mål, resurser och rapporteringssystem upprätthålls ett avstånd till övriga nivåer. Avståndet minskas då områdeschefer regelbundet träffar mellanchefer som vidareförmedlar rektorernas behov uppåt i linjeorganisationen. Då linjeorganisationen inte möjliggör dialogen mellan rektorer och politiker kan beslut hamna långt ifrån verksamheten och rektorernas möjlighet att förmedla behov bottom-up till beslutsfattarna begränsas. Avståndet kan också innebära det omvända, att den strategiska ledningen har minskad förmåga att kommunicera mål top-down. Avståndet mellan nivåerna upplevs dock endast problematiskt utav mellanchefer, som önskat mer kontakt, men inte av den strategiska ledningen. Eftersom mellanchefernas sammankopplande roll hämmas med anledning av avståndet till politiker samt att dialogen är bristfällig kan mellanchefer och strategisk ledning antas ha få gemensamma aktiviteter varför nivåerna kan frikopplas. Frikoppling mellan nivåerna har gjort att styrning främst sker på distans via rapporteringssystem. Med anledning av mellanchefers upplevda avstånd till politiker kan mål kring likvärdighet få varierande genomslag i verksamheten. Att mål från den strategiska ledningen har bristande effekt förklaras exempelvis av att en mellanchefer inte vet att det finns ett uttalat mål i stadsdelen om att likvärdigheten ska öka, även en lärare påvisar bristande kunskap då hen inte minns vilka mål som i dagsläget görs gällande i skolan. En förklaring är att den strategiska ledningens mål kan sakna verksamhetsanpassning varför de inte upplevs relevanta.

En förutsättning för att den operativa kärnan ska kunna anpassa undervisningen och träffas är att rektorer möjliggör det. Möten anses enligt lärare vara nödvändigt i arbetet med

likvärdighet för att forma ett gemensamt förhållningssätt till mål och kursplaner samt för att stödja varandras undervisning. Den kulturella styrningen formas därför i möten mellan lärare. I den operativa kärnans arbete med likvärdighet är således rektorer viktiga och nivåerna har gemensamma aktiviteter, exempelvis då de går igenom mål och inriktningar samt hur de ska prioriteras i skolan. Då rektorer och lärare har gemensamma aktiviteter och är beroende av varandra i arbetet med likvärdighet förklarar att nivåerna frikopplas i liten grad. Mellanchefernas sammankopplande förmåga kan därför antas vara begränsad uppåt, men inte nedåt. Det senare innebär att rektorer inte styr den operativa kärnan på distans utan att nivåerna under den strategiska ledningen tillsammans utformar verksamheten och arbetet med likvärdighet sker därför inom skolor. Då rektorer och lärare prioriterar mål äventyras ett gemensamt förhållningssätt till likvärdighet och möjliggör skillnader mellan skolor.

En åsikt som delas mellan nivåerna i hopp om att förbättra likvärdigheten och förtydliga styrningen, då mål och resurser kan komma från flera håll, är att införa en kommungemensam resursfördelningsmodell alternativt införa en central skolnämnd. Att centralisering nu utreds i Göteborgs Stad är ett sätt att bemöta den vind som nu blåser, enligt en politiker. Omorganisering kan därför vara ett svar på omgivningens krav på en ökad likvärdighet och utgöra en möjlighet för skolororganisationen att få legitimitet. Enligt Meyer och Rowan (1977) kan aktiviteter i organisationen löskopplas från den formella legitimitetsskapande organisationsstrukturen. Då aktiviteter som sker i en organisation löskopplas från organisationsstrukturen behöver inte en omorganisering av huvudmannskapet nödvändigtvis påverka organisationens aktiviteter och ge efterfrågade effekter. Elevernas behov och andra samhällsfrågor, såsom boendesegregation, kvarstår olösta varför likvärdigheten inte behöver förbättras av ett annat huvudmannskap. Däremot kan styrningen och resursfördelningen förtydligas vilket underlättar arbetet med likvärdighet och gör att skillnader mellan skolor kan minska.

Om arbetet med likvärdighet endast hade iakttagits utifrån den strategiska ledningen hade vi inte kunnat konstatera att nivåer frikopplas från varandra, om studien istället begränsats till att studera mellanchefer hade vi kunnat konstatera att mellanchefer är frikopplade såväl uppåt som nedåt i linjeorganisationen. Att bilden av nivåernas sammankoppling varierar motiverar varför flera nivåer bör studeras. Utifrån att studera flera nivåer kan vi också konstatera att nivåerna har varierande inblick och synsätt på varandras arbete med likvärdighet. Exempelvis upplever den strategiska ledningen att de besöker skolor och att utbildningsutskottet, som ska

tydliggöra skolans styrning, fungerar väl. Rektorer och lärare upplever istället att skolbesök sällan sker och vet inte vad de leder till, de vet inte heller vad utbildningsutskottet gör. Genom att studera arbetet med likvärdighet på flera nivåer ges inte bara inblick i den enskilda nivåns arbete utan också deras uppfattning av varandras arbete vilket berikar kunskapen om arbetet med likvärdighet. Nivåerna arbetar med likvärdighet på olika sätt, det arbetet koordineras i begränsad utsträckning varför ett samlat arbete kring likvärdighet saknas.

För att summera ovanstående avsnitt definieras likvärdighet olika beroende på att aktörer i linjeorganisationen arbetar med likvärdighet på olika sätt. Betyg betonas i den strategiska ledningen och bland mellanchefer vilket förklaras av att det är mätbart och kan kontrolleras, andra mål kring likvärdighet tillämpas istället i den operativa kärnan. Dialogen mellan rektorer och strategisk ledning är begränsad och nivåerna frikopplas från varandra varför den strategiska ledningens mål om likvärdighet kan få begränsat genomslag i skolverksamheten. Det praktiska arbetet med likvärdighet lokaliseras till nivåer under ledningen som däremot förefaller samverka utifrån flera aktiviteter, då de prioriterar mål äventyras ett gemensamt förhållningssätt till likvärdighet och möjliggör skillnader mellan skolor. Arbetet med likvärdighet koordineras i begränsad utsträckning varför ett enhetligt arbete med likvärdighet uteblir samtidigt som styrningen är otydlig. För att styrning och resursfördelning ska bli tydligare och skolan mer likvärdighet krävs enligt flera en förändring.

## **8. Slutsats**

Vårt syfte var att generera kunskap om arbetet med likvärdighet på lokala organisatoriska nivåer samt hur dessa nivåer samverkar kring likvärdighet. Vi har redogjort för att de olika nivåerna arbetar med likvärdighet på olika sätt, påvisat att koordinering av nivåer är begränsad samt att styrningen av skolan är otydlig varför ett enhetligt arbete med likvärdighet saknas. Utgångspunkt för studien var forskningsfrågorna: Hur sker arbetet med likvärdighet inom lokala nivåer i grundskolan? Hur samverkar lokala nivåer gällande likvärdighet i grundskolan? Vi har beskrivit att den strategiska ledningen styr genom mål, resurser och kontroll av prestationer, det ställer krav på att prestationer ska vara mätbara. Den strategiska ledningen och mellanchefer lägger tonvikten på betyg eftersom kommunikationen sker utifrån rapportering av måluppfyllelse. Vi kan konstatera att likvärdighet ifrågasätts med anledning av elevernas försämrade resultat, om likvärdighet istället skulle bedömas utifrån andra faktorer kanske bedömningen om likvärdighet hade varit någon annan. Då politiker styr på

distans upprätthålls ett avstånd till övriga nivåer. Avståndet hanteras med hjälp av områdeschefer som regelbundet samverkar med mellanchefer men upprätthålls samtidigt då politiker och mellanchefer inte koordineras, vilket av somliga mellanchefer upplevs som problematiskt. Mellanchefer skapar förutsättningar för lärare genom att fördela resurser, besluta om stöd och ger utrymme för lärare att mötas i samtal som ger uttryck för kulturell styrning. Lärarna ska anpassa undervisningen till elever för att tillgodose deras behov vilket förklarar att den operativa kärnan ser till andra mål om likvärdighet än betyg.

Linjevägen upplevs som tydlig och mellanchefer utgör länk mellan nivåerna. Länken är enligt mellanchefer begränsad uppåt med anledning av hämmad dialog med och avstånd till den strategiska ledningen varför nivåerna kan frikopplas. Frikoppling medför att ledningens mål får begränsad effekt och rektorernas behov förmedlas i begränsad utsträckning vilket får konsekvenser för likvärdigheten eftersom mål kan bortprioriteras om de inte upplevs relevanta av den operativa kärnan och av mellanchefer. Lärare och rektorer samverkar i större utsträckning då de är mer beroende av varandra i arbetet med likvärdighet. Arbetet med likvärdighet kan, liksom problemformuleringen föreslår, lokaliseras till den operativa kärnan. Det vi kan konstatera av vår studie är att kontakten mellan rektorer och lärare är betydelsefull för arbetet med likvärdighet inom den operativa kärnan. Liksom angavs i studiens inledning har aktörer inom skolan, såsom rektorer och lärare, störst påverkan på om skolan blir likvärdig. Enligt en rektor ställer det dock krav på att elever kommer till skolan eftersom skolpersonal inte kan påverka utfallet om elever uteblir från undervisningen, varför även elever påverkar likvärdigheten. Då aktörer inom skolan påverkar skolans likvärdighet och kan prioritera mål samtidigt som ett gemensamt förhållningssätt till likvärdighet saknas gör att det finns flera olika tillvägagångssätt och arbetet med likvärdighet varierar således med skolor och kan riskera likvärdigheten mellan skolor i staden.

I problemformuleringen angavs att en försämrad likvärdighet kan förklaras av att ansvarsfördelning mellan stat, kommun och rektor är oklar och styrkedjan bristfällig. I denna studie tillkommer ytterligare ett led då grundskolans huvudmannaskap i Göteborgs Stad innehas av stadsdelar. Aktörer inom skolan ska bemöta styr signaler från stat, kommun och stadsdel varför vi kan instämma att styrningen och ansvarsfördelningen av grundskolan är otydlig. När ansvaret kring skolan är uppdelat mellan flernivåsystemet och mellan aktörer i linjeorganisationen som koordineras i begränsad utsträckning kan det vara svårt att uppnå likvärdighet samt hålla någon ansvarig för att den brister. För att förbättra likvärdigheten vill



samtliga nivåer centralisera skolan i olika stor utsträckning. En centralisering innebär att linjeorganisationen förändras och styrkedjan minskas med ett led, något som stundtals lyfts fram som den enda lösningen för skolans brister varför Göteborgs Stad i skrivande stund utreder alternativ till stadsdelar som huvudmän. Med anledning av att aktiviteter i organisationen kan löskopplas från den formella organisationen behöver dock inte en central skolnämnd förbättra likvärdigheten.

Studien har bidragit med att påvisa hur nivåerna arbetar med likvärdighet och att arbetet sker på olika sätt i linjeorganisationen. Då arbetet mellan nivåerna inte koordineras i tillräckligt stor utsträckning och styrningen är oklar samtidigt som en enhetlig definition av likvärdighet saknas uteblir ett gemensamt förhållningssätt till likvärdighet vilket riskerar en likvärdig skola. Fortsatta studier inom ämnet kan vara att följa den utredning som pågår och snart avslutas i Göteborgs Stad angående huvudmannskapet av grundskolan. Om skolan centraliseras till en kommuncentral skolnämnd, vad händer då med linjeorganisationen och arbetet med likvärdighet? Hur påverkas samverkan mellan nivåerna av en sådan omorganisering? Det kan möjliggöra att skolornas arbete och resursfördelning likriktas, men det kan också innebära att den strategiska ledningen hamnar långt ifrån skolor varför samverkan kan begränsas ytterligare. Diskussionen om likvärdighet kan förväntas fortgå eftersom skolan har ett viktigt uppdrag att skapa lika förutsättningar för barn då det får effekter långt senare i livet. Så länge barns skilda förutsättningar och andra samhällsfrågor kvarstår kommer likvärdighet vara ett aktuellt ämne och eventuellt föremål för framtida forskning.

## Referenser

Alvehus, J. (2013). *Skriva uppsats med kvalitativ metod, en handbok*. Stockholm: Liber AB.

Alvesson, M & Sköldberg, K. (2008). *Tolkning och reflektion, vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*. Lund: Studentlitteratur AB.

Andersson-Felé, L. A (2007). *De som styr*. I Siverbo, S. Andersson-Felé, L. Karlsson, D. & Nilsson, V. (Red.) Demokratisk och effektiv styrning. En antologi om forskning i offentlig förvaltning. Lund: Studentlitteratur AB, ss. 385-388.

Andersson-Felé, L. B (2007). *Kontrollspannet och verksamhetens kvalitet*. I Siverbo, S. Andersson-Felé, L. Karlsson, D. & Nilsson, V. (Red.) Demokratisk och effektiv styrning. En antologi om forskning i offentlig förvaltning. Lund: Studentlitteratur AB, ss. 489-519.

Bartholdsson, K. (2007). *Tjänstemannarollen - om betydelsen av det personliga engagemanget*. I Siverbo, S. Andersson-Felé, L. Karlsson, D. & Nilsson, V. (Red.) Demokratisk och effektiv styrning. En antologi om forskning i offentlig förvaltning. Lund: Studentlitteratur AB, ss. 441-467.

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

Bryman, A. (2011). *Samhällsvetenskapliga metoder* (Nilsson, B. övers.). Malmö: Liber AB (Original publicerat 2008).

Böhlmark, A. & Holmlund, H. (2011). *20 år med förändringar i skolan. Vad har hänt med likvärdigheten?* SNS.

Center för skolutveckling (u.å.). *Vi lyfter skolutvecklingen i Göteborg!*  
<http://centerforskolutveckling.goteborg.se/sv/om-oss> [2016-11-30]

Dalen, M. (2007). *Intervju som metod*. (Kärnekull, B. & E. övers.). Malmö: Gleerups Utbildning AB (original publicerat 2004).

Ekengren, A. & Hinnfors, J. (2012). *Uppsatshandbok, hur du lyckas med din uppsats*. Lund: Studentlitteratur AB.

Ekström, A. (2016). Ökad likvärdighet och statligt stöd ska stärka svensk skola. *Dagens Nyheter Debatt*. 16 maj. <http://www.dn.se/debatt/okad-likvardighet-och-statligt-stod-ska-starka-svensk-skola/> [2016-10-25]

Englund, T. (2005). *The discourse on equivalence in Swedish education policy*, Journal of Education Policy. Vol. 20, nr. 1, ss. 39-57.

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

Forsberg Kankkunen, T. & Stockholms universitet. Sociologiska institutionen. (2009). *Två kommunala rum: Ledningsarbete i genusmärkta tekniska respektive omsorgs- och utbildningsverksamheter*. Stockholm: Acta Universitatis Stockholmiensis. Vol. 36.

Forslund, M. (2009). *Organisering och ledning*. Stockholm: Norstedts förlag.

Göteborgs Stad, A (u.å). *Stadsdelsnämnder*.

[http://goteborg.se/wps/portal/start/kommun-o-politik/kommunens-organisation/namnder/stadsdelsnamnder!/ut/p/z1/04\\_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfIjo8ziAw y9Ai2cDB0N\\_N0t3Qw8Q7wD3Py8ffydQs31wwkpiAJKG-AAjgb6BbmhigDL5ajX/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/](http://goteborg.se/wps/portal/start/kommun-o-politik/kommunens-organisation/namnder/stadsdelsnamnder!/ut/p/z1/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfIjo8ziAw y9Ai2cDB0N_N0t3Qw8Q7wD3Py8ffydQs31wwkpiAJKG-AAjgb6BbmhigDL5ajX/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/) [2016-09-16]

Göteborgs Stad, B (u.å.). *Västra Hisingens stadsdelsnämnds utskott*.

[http://goteborg.se/wps/portal/start/kommun-o-politik/kommunens-organisation/forvaltningar/stadsdelsforvaltningar/vastra-hisingens-stadsdelsforvaltning/politik/stadsdelsnamndens-utskott!/ut/p/z1/04\\_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfIjo8ziTYzcDQy9TAy9DSw8zAwcA8z93 S293T3cXQ30wwkpiAJKG-AAjgb6BbmhigBDh9Mj/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/](http://goteborg.se/wps/portal/start/kommun-o-politik/kommunens-organisation/forvaltningar/stadsdelsforvaltningar/vastra-hisingens-stadsdelsforvaltning/politik/stadsdelsnamndens-utskott!/ut/p/z1/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfIjo8ziTYzcDQy9TAy9DSw8zAwcA8z93 S293T3cXQ30wwkpiAJKG-AAjgb6BbmhigBDh9Mj/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/) [2016-09-16]

Göteborgs Stad, Stadskansliet (2009). *Tjänsteutlåtande*.

[http://www5.goteborg.se/prod/Intraservice/Namndhandlingar/SamrumPortal.nsf/09A404C626C8ED10C1257681003BE492/\\$File/TU\\_Kommunstyrelsen\\_20091209\\_1.8.pdf?OpenElement](http://www5.goteborg.se/prod/Intraservice/Namndhandlingar/SamrumPortal.nsf/09A404C626C8ED10C1257681003BE492/$File/TU_Kommunstyrelsen_20091209_1.8.pdf?OpenElement) Diarienummer 0776/09 [2016-10-23]

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

Hooghe, L. & Marks, G. (2001). *Types of Multi-Level Governance*, European Integration Online Papers. Vol. 5, nr. 11, ss. 1-24.

Hysing, E. & Olsson, J. (2012). *Tjänstemän i politiken*. Lund: Studentlitteratur AB

Högberg, Ö. & Linköpings universitet (2007). *Maktlösa makthavare: En studie om kommunalt chefskap*, Institutionen för ekonomisk och industriell utveckling. Vol. 391.

Jansson, K. (2016). Utsatta skolor riskerar att få mindre pengar. *Göteborgs-Posten*. 16 september.

<http://www.gp.se/nyheter/utsatta-skolor-riskerar-att-f%C3%A5-mindre-pengar-1.3792413>  
[2016-10-20]

Kastberg, G. (2015). *Ändamålsenlig organisering Stadsdelsförvaltning, målkomplexitet och förändrad omvärld*, Förvaltningshögskolans rapporter. Nr. 135.

Karlsson, D. (2014). *SDN-reformen och göteborgarnas nöjdhet med demokrati och service*. I Bergström, A & Ohlsson, J (red). *Brytningstider*. Göteborgs universitet SOM-institutet, ss. 31-44.

Larsson, T. (2016). Här är bästa och sämsta skolkommunerna. *Sveriges Television AB*. 13 september

<http://www.svt.se/nyheter/inrikes/har-ar-basta-och-samsta-skolkommunerna> [2016-09-13]

Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy, dilemmas of individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.

Lundgren, U. P. (2010). *Skolans huvudmannaskap och styrning*, [www.lararnashistoria.se](http://www.lararnashistoria.se)  
[2016-09-26]

McGuire, M. & Agranoff, R. (2011). *The limitations of public management networks*, *Public Administration*. Vol. 89, nr. 2, ss. 265-284.

Merchant, K. A & Van der Stede, W. A. (2012). *Management control systems, performance measurement, evaluation och incentives*. Harlow: Financial Times Prentice Hall. 3:e upplagan.

Meyer, J. W. & Rowan, B. (1977). *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*, *American Journal of Sociology*. Vol. 83, nr. 2, ss. 340-363.

Mintzberg, H. (1979). *The structuring of organizations: A synthesis of the research*. New Jersey: Englewood Cliffs, Prentice-Hall.

Mintzberg, H. (1980). *Structure in 5's: A synthesis of the research on organization design*, *Management Science (Pre-1986)*. Vol. 26, nr. 3, ss. 322-341.

Montin, S. (1989). *Från demokrati till management, decentralisering inom kommunerna*. *Statsvetenskaplig Tidskrift*. Vol. 71, ss. 77-87.

Montin, S. (2007). *Moderna kommuner*. Malmö: Liber. 3:e upplagan

Montin, S. (2013). *Moderna kommuner*. Malmö: Liber. 4:e upplagan

Nilsson, V. (2007). *Där det är svårt att styra*. I Siverbo, S. Andersson-Felé, L. Karlsson, D. & Nilsson, V. (Red.) *Demokratisk och effektiv styrning*. En antologi om forskning i offentlig förvaltning. Lund: Studentlitteratur AB, ss. 523-527.

Nordin, A. (2014). *Centralisering i en tid av decentralisering Om den motsägelsefulla styrningen av skolan*, Utbildning & Demokrati. Vol. 23, nr 2, ss. 27–44.

Prop. 1990/91:18. *Regeringens proposition 1990/91:18 om ansvaret för skolan*.

Rawls, J. (1999). *En teori om rättvisa* (Persson, A. övers.) Göteborg: Daidalos AB (Original publicerat 1971).

SDN Västra Hisingen (2016). *Budget 2016. SDN Västra Hisingen. Mål och inriktningsdokument*. [http://goteborg.se/wps/wcm/connect/8e900e15-645c-426a-8d26-5f7d5933b208/M%C3%A5l+och+inriktningsdokument+f%C3%B6r+2016++SDN+V%C3%A4stra+Hisingen.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT\\_TO=URL&CACHEID=8e900e15-645c-426a-8d26-5f7d5933b208](http://goteborg.se/wps/wcm/connect/8e900e15-645c-426a-8d26-5f7d5933b208/M%C3%A5l+och+inriktningsdokument+f%C3%B6r+2016++SDN+V%C3%A4stra+Hisingen.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT_TO=URL&CACHEID=8e900e15-645c-426a-8d26-5f7d5933b208)  
[2016-11-24]

SDN Västra Hisingen (2017). *Budget 2017. SDN Västra Hisingen. Mål och inriktningsdokument*. [http://www4.goteborg.se/prod/Intraservice/Namndhandlingar/SamrumPortal.nsf/6F0662854B71DBDCC1258018002B33D5/\\$File/07.%20a%20Mal%20och%20inriktningsdokument%20for%202017%20SDN%20Vastra%20Hisingen%20S%20MP%20V.pdf?OpenElement](http://www4.goteborg.se/prod/Intraservice/Namndhandlingar/SamrumPortal.nsf/6F0662854B71DBDCC1258018002B33D5/$File/07.%20a%20Mal%20och%20inriktningsdokument%20for%202017%20SDN%20Vastra%20Hisingen%20S%20MP%20V.pdf?OpenElement)  
[2016-11-24]

SFS 1974:152. *Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform*. Stockholm: Justitiedepartementet.

SFS 1991:900. *Kommunallagen*. Stockholm: Finansdepartementet K.

SFS 2003:460. *Lag (2003:460) om etikprövning av forskning som avser människor*. Stockholm: Utbildningsdepartementet

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

Siris, A (2016). *Grundskolan - Slutbetyg årskurs 9*. [http://siris.skolverket.se/reports/rwservlet?cmdkey=common&notgeo=&geo=1&report=gr\\_betyg2016&p\\_sub=1&p\\_ar=2016&p\\_lankod=&p\\_kommunkod=1480&p\\_skolkod=93002896&p\\_flik=GA](http://siris.skolverket.se/reports/rwservlet?cmdkey=common&notgeo=&geo=1&report=gr_betyg2016&p_sub=1&p_ar=2016&p_lankod=&p_kommunkod=1480&p_skolkod=93002896&p_flik=GA) [2016-11-15]

Siris, B (2016). *Grundskolan - Slutbetyg årskurs 9*. [http://siris.skolverket.se/reports/rwservlet?cmdkey=common&notgeo=&geo=1&report=gr\\_be](http://siris.skolverket.se/reports/rwservlet?cmdkey=common&notgeo=&geo=1&report=gr_be)

[tyg&p\\_sub=1&p\\_ar=2014&p\\_lankod=&p\\_kommunkod=1480&p\\_skolkod=25261308&p\\_flik=GA](#) [2016-11-15]

SKOLFS 2010:37. *Förordning om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.

Skolinspektionen (2014). *Från huvudmannen till undervisningen – Styrkan i skolans lokala styrkedja avgör om eleven får den skola han eller hon har rätt till*.  
<https://www.skolinspektionen.se/globalassets/publikationssok/broschyrer/sammanfattning-arsrapporten-2014.pdf> [2016-10-15]

Skolinspektionen (2015). *Olika sorters beslut*. <https://www.skolinspektionen.se/sv/Tillsyn--granskning/Tillsyns--och-granskningsbeslut/Olika-sorters-beslut/> [2016-10-28]

Skolinspektionen (2016). *Inspektion*.  
<https://www.skolinspektionen.se/sv/Tillsyn--granskning/> [2016-10-07]

Skolverket (u.å.). *Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet 2011*.  
[http://www.skolverket.se/laroplaner-amnen-och-kurser/grundskoleutbildning/grundskola/laroplan#anchor\\_3](http://www.skolverket.se/laroplaner-amnen-och-kurser/grundskoleutbildning/grundskola/laroplan#anchor_3) [2016-10-15]

Skolverket (2011). *Resursfördelning till grundskolan: rektorers perspektiv*. Stockholm: Skolverket. Vol. 365.

Skolverket (2012). *Likvärdig utbildning i svensk grundskola? En kvantitativ analys av likvärdighet över tid*. Stockholm: Skolverket. Vol. 374.

Skolverket, A (2016). *Det här gör Skolverket*.  
<http://www.skolverket.se/om-skolverket/det-har-gor-skolverket-1.61165> [2016-10-07]

Skolverket, B (2016). *Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet 2011 (Reviderad 2016)*.  
[http://www.skolverket.se/om-skolverket/publikationer/visa-enskild-publikation?\\_xurl\\_=http%3A%2F%2Fwww5.skolverket.se%2Fwtpub%2Fws%2Fskolbok%2Fwtpubext%2Ftrycksak%2FRecord%3Fk%3D2575](http://www.skolverket.se/om-skolverket/publikationer/visa-enskild-publikation?_xurl_=http%3A%2F%2Fwww5.skolverket.se%2Fwtpub%2Fws%2Fskolbok%2Fwtpubext%2Ftrycksak%2FRecord%3Fk%3D2575) [2016-10-07]

SOU (2007:28). *Tydliga mål och kunskapskrav i grundskolan Förslag till nytt mål- och uppföljningssystem*. Stockholm: Fritzes Offentliga Publikationer.

SOU (2014:5). *Staten får inte abdikera: om kommunaliseringen av den svenska skolan*. Stockholm: Fritzes Offentliga Publikationer

Sundberg, M. (2016). Staten ska styra skolan mer. *Sveriges Television AB*. 16 maj.  
<http://www.svt.se/nyheter/inrikes/staten-ska-styra-skolan-mer> [2016-09-23].

Sundén, D. & Werin, M. (2016). *Förbättrad Välfärd. Likvärdighet i den svenska skolan*. Svensk Näringsliv.

Svensson, M. & Jansson, B. (2015). Den kommunala styrningen av skolan har misslyckats. *Dagens Nyheter Debatt*. 14 oktober. <http://www.dn.se/debatt/den-kommunala-styrningen-av-skolan-har-misslyckats/> [2016-09-16]

Sveriges kommuner och landsting (SKL) (2012). *Uppdrag och samspel mellan ledande politiker och tjänstemän*. <http://webbutik.skl.se/sv/artiklar/uppdrag-och-samspel-mellan-ledande-politiker-och-tjansteman.html> [2016-10-23]

Sveriges kommuner och landsting (SKL) (2014). *Socioekonomisk resursfördelning till skolor, så kan kommunen göra*. <http://webbutik.skl.se/bilder/artiklar/pdf/7585-115-0.pdf> [2016-09-23]

Sveriges kommuner och landsting (SKL) (2016). *Specificering statsbidrag*. <https://skl.se/ekonomijuridikstatistik/ekonomi/budgetochplanering/statsbidragspecificering.1403.html> [2015-10-26]

Törnsén, M. (2008). *Success as equivalence - the swedish case*, Nordic Studies in Education. Vol. 28, nr. 3, ss. 204-218.

von Greiff, C. (2009). *Lika skola med olika resurser? En ESO-rapport om likvärdighet och resursfördelning*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. Vol. 5. Stockholm: Finansdepartementet.

Västra Hisingen (2015). *Stadsdelsförvaltningen Västra Hisingen. Lokalt utvecklingsprogram 2015–18*. <http://goteborg.se/wps/wcm/connect/ffd643a5-777b-4ef4-bda2-19800c98c841/Lokalt+utvecklingsprogram+2015-18+V%C3%A4stra+Hisingen.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ffd643a5-777b-4ef4-bda2-19800c98c841> [2016-11-30]

Weber, M. (1983). *Ekonomi och samhälle. Förståelsesociologins grunder*. (Lundquist, A övers.). Lund: Argos (Original publicerat 1983).

Weick, K. E. (1976). *Educational organizations as loosely coupled systems*. Administrative Science Quarterly. Vol. 21, nr. 1, ss. 1-19.

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

Österberg, T. (2016). Bästa och sämsta skolkommunerna. *Göteborgs-Posten*. 13 september. <http://www.gp.se/nyheter/sverige/h%C3%A4r-%C3%A4r-b%C3%A4sta-och-s%C3%A4msta-skolorna-1.3779779> [2016-09-13]

## **Intervjuer**

Politiker i stadsdel Västra Hisingen och i Göteborgs Stad (2016). 2 politiker, intervjuer 30 september och 13 oktober.

Chefer i stadsdel Västra Hisingen (2016). 2 chefer, intervju 26 oktober och via e-post 6 oktober.

Rektorer i stadsdel Västra Hisingen (2016). 9 rektorer, intervjuer 3, 13, 21, 25, 27, 28 och 31 oktober, 14 november.

Lärare i stadsdel Västra Hisingen (2016). 5 lärare, intervjuer 20 oktober, 9 och 10 november.



## **Bilagor**

### **Bilaga 1. Mail till intervjupersoner**

Ämnesrad: Likvärdighet i grundskolan- en fallstudie av grundskoleverksamheten i Västra Hisingen.

Hej X,

Vi är två studenter på Förvaltningshögskolan vid Göteborgs Universitet som skriver vår masteruppsats. Vårt valda ämne är likvärdighet i grundskolan och syftet med uppsatsen är att kartlägga hur likvärdighet skapas och vilka effekter resursfördelningen har för att uppnå likvärdighet. Vi har valt att studera kommunala grundskolor i stadsdelen Västra Hisingen, urvalet baserar vi på den stadsdelssammanslagning som ägde rum 2011 då Torslanda och Biskopsgården, områden med skilda socioekonomiska bakgrunder, slogs samman.

Vi vill därmed fråga om Ni har möjlighet att delta i vår studie? Detta för att hjälpa oss att få en inblick i hur likvärdigheten ser ut i praktiken och för att få en inblick i den styrkedja som påverkar skolan. Om möjlighet finns skulle vi vilja genomföra en personlig intervju med Er på ungefär 30-60 minuter med start i oktober. Vi är flexibla med tid och plats då vi förstår att Ni har en hög arbetsbelastning.

Tack på förhand!

Med vänliga hälsningar

Ebba Waenerlund,

Jessica Mattila Markus

## **Bilaga 2. Intervjufrågor till chef**

### **Bakgrund:**

- Berätta lite om dig själv och din bakgrund, vad har du för utbildning och erfarenheter?
- Hur ser en vanlig arbetsdag ut för dig och vad tar mest tid?
- Vad är din uppgift inom grundskolan som sektorschef?

### **Ansvarsfördelning**

- Upplever du att det finns en tydlig ansvarsfördelning mellan politiker och tjänstemän?
  - Vilka utkrävs på ansvar?
- Hur upplever du stadsdelarna som huvudmän för grundskolan?
  - Hur har stadsdelssammanslagningen påverkat skolan?
  - Vad anser du om att centralisera skolan?

### **Likvärdighet**

- Vad innebär likvärdighet för dig?
  - Vem har enligt dig huvudansvaret för att uppnå likvärdighet?
- Hur arbetar du med likvärdighet i grundskolan?
  - Hur samarbetar du och rektorer kring likvärdighet?
  - Hur samarbetar du och områdeschefen gällande frågor om likvärdighet?
  - Hur sker kommunikationen mellan dig och stadsdelsnämnden samt utbildningsnämnden gällande frågor om likvärdighet?
- Vilka är enligt dig de tre viktigaste verktygen för att uppnå likvärdighet? Görs det?
- Hur ser du på de statliga målen kring likvärdighet?
  - Hur anpassar ni statliga mål för att tillgodose lokala behov och förutsättningar
- Hur kan du påverka politiska beslut kring skolan och dess likvärdighet?
  - Hur arbetar du med skolplanen?
- Anser du att resurser är tillräckliga för att kunna uppnå likvärdighet?

### **Resursfördelning**

- Hur fördelas resurser till grundskolan?
  - Beaktas socioekonomiska faktorer?
    - Vilka är dessa och vem beslutar om dem? Vilka är viktigast?
    - Framkommer det av budgeten vilka resurser som avser tillägg?
- Följs resursfördelningens effekter upp och isåfall hur?
- I vilken grad kan du påverka de resurser som tilldelas grundskolan?
- Forskning visar att satsningar i tidig ålder ger bäst effekt på resultat, tas det i beaktan i resursfördelningsmodellen?

### **Bilaga 3. Intervjufrågor till chef via mail**

#### **Bakgrund:**

- Berätta lite om dig själv och din bakgrund, vad har du för utbildning och erfarenheter?
- Vad är din uppgift inom grundskolan som områdeschef?

#### **Ansvarsfördelning**

- Upplever du att det finns en tydlig ansvarsfördelning mellan politiker och tjänstemän?
  - Vilka utkrävs på ansvar?
- Hur upplever du stadsdelarna som huvudmän för grundskolan?
  - Hur har stadsdelssammanslagningen påverkat skolan?
  - Vad anser du om att centralisera skolan?

#### **Likvärdighet**

- Vad innebär likvärdighet för dig?
  - Vem har enligt dig huvudansvaret för att uppnå likvärdighet?
- Hur arbetar du med likvärdighet i grundskolan?
  - Hur samarbetar du och rektorer kring likvärdighet?
  - Hur samarbetar du och sektorschefen gällande frågor om likvärdighet?
  - Hur sker kommunikationen mellan dig och stadsdelsnämnden samt utbildningsnämnden gällande frågor om likvärdighet?
- Vilka är enligt dig de tre viktigaste verktygen för att uppnå likvärdighet? Görs det?
- Hur ser du på de statliga målen kring likvärdighet?
  - Hur anpassar ni statliga mål för att tillgodose lokala behov och förutsättningar?
- Hur kan du påverka politiska beslut kring skolan och dess likvärdighet?
  - Hur arbetar du med skolplanen?
- Anser du att resurser är tillräckliga för att kunna uppnå likvärdighet?

#### **Resursfördelning**

- Hur fördelas resurser till grundskolan?
  - Beaktas socioekonomiska faktorer?
    - Vilka är dessa och vem beslutar om dem? Vilka är viktigast?
    - Framkommer det av budgeten vilka resurser som avser tillägg?
  - Följs resursfördelningens effekter upp och i så fall hur?
- I vilken grad kan du påverka de resurser som tilldelas grundskolan?
- Forskning visar att satsningar i tidig ålder ger bäst effekt på resultat, tas det i beaktan i resursfördelningsmodellen?

## **Bilaga 4. Intervjufrågor till politiker**

### **Bakgrund:**

- Berätta lite om dig själv och din bakgrund, vad har du för utbildning och erfarenheter?
- Hur ser en vanlig arbetsdag ut för dig? Vad tar mest tid?
- Vad är din uppgift inom grundskolan som politiker?

### **Ansvarsfördelning**

- Upplever du att det finns en tydlig ansvarsfördelning mellan politiker och tjänstemän?
- Hur upplever du stadsdelarna som huvudmän för grundskolan?
  - Hur har stadsdelssammanslagningen påverkat skolan?
  - Vad anser du om att centralisera skolan?
- Hur arbetar ni för att förbättra styrningen av skolan?
  - Vilka effekter har uppkommit efter det att utskotten tillträtt?
  - Hur stärks stadsdelsnämndens roll som skolansvarig?

### **Likvärdighet**

- Vad innebär likvärdighet för dig?
  - Vem har enligt dig huvudansvaret för att uppnå likvärdighet?
- Hur arbetar du med likvärdighet i grundskolan?
  - Hur samarbetar du med andra nivåer, såsom utbildningsnämnd, sektorschef och områdeschef, gällande frågor om likvärdighet?
  - Sker regelbunden dialog om likvärdighet eller vad samtalar ni regelbundet om?
- Vilka är enligt dig de tre viktigaste verktygen för att uppnå likvärdighet? Görs det?
- Hur ser du på de statliga målen kring likvärdighet?
- Kan du påverka politiska beslut kring skolan och dess likvärdighet?
- Anser du att resurser är tillräckliga för att kunna uppnå likvärdighet?

### **Resursfördelning**

- Hur fördelas resurser till grundskolan?
  - Beaktas socioekonomiska faktorer?
    - Vilka är dessa och vem beslutar om dem? Vilka är viktigast?
    - Framkommer det av budgeten vilka resurser som avser tillägg?
- Följs resursfördelningens effekter upp och i så fall hur?
- I vilken grad kan du påverka de resurser som tilldelas grundskolan?

## **Bilaga 5. Intervjufrågor till rektorer**

### **Bakgrund**

- Berätta lite om dig själv och din bakgrund, vad har du för utbildning och erfarenheter?
- Vad är din uppgift inom grundskolan som rektor?
- Hur ser en vanlig arbetsdag ut för dig? Vad tar mest tid?

### **Ansvarsfördelning**

- Upplever du att det finns en tydlig ansvarsfördelning mellan politiker och tjänstemän?
  - Hur upplever du att politiker engagerar sig i detaljfrågor?
  - Hur utkrävs du på ansvar? Är det tydligt vilka arbetsuppgifter du har?
- Hur upplever du stadsdelarna som huvudmän för grundskolan?
  - Hur har stadsdelssammanslagningen påverkat skolan?
  - Vad anser du om att centralisera skolan?
- Hur balanserar du rollen som arbetsledare och ledningens krav på administration?
  - Hur många lärare ansvarar du för att leda?

### **Likvärdighet**

- Vad innebär likvärdighet för dig?
  - Vem har enligt dig huvudansvaret för att uppnå likvärdighet?
- Hur arbetar du med likvärdighet i grundskolan?
  - Hur inbegrips lärarna i arbetet med likvärdighet?
  - Hur samarbetar du med sektorschef och områdeschef kring likvärdighet?
  - Hur sker kommunikationen mellan dig och stadsdelsnämnden samt utbildningsnämnden gällande frågor om likvärdighet?
- Vilka är enligt dig de tre viktigaste verktygen för att uppnå likvärdighet? Görs det?
- Hur ser du på de statliga målen kring likvärdighet?
  - Hur anpassar ni statliga mål för att tillgodose lokala behov och förutsättningar?
- Kan du påverka politiska beslut kring skolan och dess likvärdighet?
- Anser du att resurser är tillräckliga för att kunna uppnå likvärdighet?

### **Resursfördelning**

- Hur fördelas resurser i grundskolan?
  - Beaktas socioekonomiska faktorer?
    - Vilka är dessa och vem beslutar om dem? Vilka är viktigast?
    - Framkommer det av budgeten vilka resurser som avser tillägg? om inte, hur prioriterar du?
  - Följs resursfördelningens effekter upp och i så fall hur?
  - Påverkas resurstilldelningen av uppföljning från föregående år, i så fall får ni mer eller mindre resurser?
  - I vilken grad kan du påverka de resurser som tilldelas grundskolan?

## **Bilaga 6. Intervjufrågor till lärare**

### **Bakgrund:**

- Berätta lite om dig själv och din bakgrund, vad har du för utbildning och erfarenheter?
- Hur ser en vanlig arbetsdag ut för dig? Vad tar mest tid?
- Vad är din huvudsakliga uppgift inom grundskolan?

### **Ansvarsfördelning**

- Upplever du att det finns en tydlig ansvarsfördelning mellan politiker och tjänstemän?
- Hur stor frihet upplever du i ditt yrkesutövande?
  - Upplever du att du kan se till vardera elevs behov i din undervisning?
- Hur upplever du stadsdelarna som huvudmän för grundskolan?
  - Hur har stadsdelssammanslagningen påverkat skolan?
  - Vad anser du om att centralisera skolan?

### **Likvärdighet**

- Vad innebär likvärdighet för dig?
  - Vem har enligt dig huvudansvaret för att uppnå likvärdighet?
- Hur arbetar du med likvärdighet i grundskolan?
  - Hur påverkar rektorn arbetet kring likvärdighet?
  - Medverkar du i samtal med sektorschef och områdeschef kring likvärdighet?
- Vilka är enligt dig de tre viktigaste verktygen för att uppnå likvärdighet? Görs det?
- Vad är det svåraste med att uppnå likvärdighet?
- Hur ser du på de statliga målen kring likvärdighet?
  - Hur anpassar ni statliga mål för att tillgodose lokala behov och förutsättningar?
  - Är statliga mål och kommunens skolplan tydlig? Reglerar staten kursplanerna i stor utsträckning?
- Kan du påverka politiska beslut kring skolan och dess likvärdighet?
- Anser du att resurser är tillräckliga för att kunna uppnå likvärdighet?
  - I vilken grad kan du påverka de resurser som tilldelas grundskolan?