

Ansvarsutkrävande

i en skolorganisation i förändring

Emelie Högberg
Mette Schönström

Abstract

Denna uppsats har syftet att belysa och analysera processer av ansvarsutkrävande inom svensk förvaltning. Utbildningssektorn är den del av förvaltningen som studeras då skolan är en unik institution i dagens samhälle och en förutsättning för en levande demokrati. Skolan har genomgått reformer som kommit att påverka dess organisering och möjlighet att utkräva ansvar.

Ansvarsutkrävandet belyses genom hela ansvarskedjan från nationell nivå till den enskilda skolan. Arbetet har formen av en kvalitativ analys. På kommunal nivå genomförs en fallstudie av Malmö kommun. Ett antal nyckelpersoner inom skolförvaltningen har intervjuats, dessa har gett en bild av hur ansvarsutkrävande sker i praktiken. Materialet har belysts med New Public Management- och kulturteori. Vår slutsats är att det inom utbildningssektorn sker ansvarsutkrävande i dialogform och det är i många fall oklart vem som har det reella ansvaret.

Nyckelord: ansvarsutkrävande, målstyrning, kontroll, New Public Management, friskola.

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
1.1	Syfte och frågeställningar.....	2
1.2	Förförståelse.....	2
1.3	Avgränsning.....	3
1.4	Definitioner.....	3
2	Metod och material	5
2.1	Tillvägagångssätt.....	5
2.1.1	Kvalitativ metod.....	5
2.1.2	Operationalisering.....	5
2.1.3	Metod för intervju och urval.....	6
2.2	Material.....	7
3	Teori	8
3.1	Det kulturella perspektivet.....	8
3.1.1	Organisationskultur.....	8
3.1.2	Ett flexibelt ledarskap.....	9
3.2	New Public Management.....	10
3.2.1	Mål- och resultatstyrning.....	10
3.2.2	Ledning och ledarskap.....	11
3.3	Reflektioner kring teorier.....	11
4	Ansvar	13
4.1	Ansvarsbegreppet.....	13
4.1.1	Formellt och informellt ansvar.....	13
4.1.2	Ansvar på olika nivåer.....	14
4.2	Ledarskap och ansvarsutkrävande.....	16
5	Systemets struktur	18
5.1	Från regelstyrning till målstyrning.....	18
5.2	Mål och riktlinjer.....	18
5.2.1	Nationella mål.....	18
5.2.2	Kommunens mål.....	19
5.2.3	Stadsdelens mål.....	20
5.2.4	Skolans mål.....	20

5.3	Målstyrning och elev	21
5.4	Skollagen och läroplanen	21
5.5	Uppföljning och kontroll	22
5.5.1	Nationell utvärdering och kontroll	22
5.5.2	Kommunens kontroll	23
5.5.3	Stadsdelskontroll	23
5.5.4	Skolans kontroll	23
5.6	Friskolans inriktning och mål	24
5.6.1	Tillsyn och kontroll	25
6	Analys.....	26
6.1	Hur utkrävs ansvar inom utbildningssektorn?	26
6.2	Vilken inverkan har reformerna inom offentliga skolväsendet, innebärande ramstyrning, decentralisering och starkare ledarskap, på möjligheten att utkräva ansvar?	27
6.3	Hur sker kontrollen av verksamheten i kommunala skolor respektive i friskolor och vilka effekter får det på möjligheten att utkräva ansvar?	28
6.4	Sammanfattande reflektioner	29
7	Referenser.....	31
7.1	Böcker	31
7.2	Övrigt källmaterial	31
7.3	Intervjuer	32

1 Inledning

Ansvarsutkrävande har beskrivits som svensk förvaltnings akilleshäls. Sverige har en kultur där vi strävar efter konsensus och ömsesidig förståelse vilket försvårar möjligheten att utkräva ansvar. Reformerna förändrar maktförhållandena snabbare än ansvarsrelationerna vilket skapar förvirring när ansvar skall utkrävas. Många aktörer är ansvariga på olika nivåer vilket försvårar möjligheten att ha överblick över ansvarskedjan.

Vår grundläggande undran är hur ansvarsutkrävande sker i praktiken. Ämnet har lett oss in på ett flertal problemområden. Det kan vara svårt att studera hur ansvarsutkrävande sker i förvaltningen, vilket gör det oklart i vilken omfattning det egentligen utkrävs något ansvar. Vi har i vår uppsats valt att fokusera på utbildningssektorn.

Skolan och dess organisation är ett ständigt aktuellt ämne. Den är en del av samhället och omformas ständigt i takt med dess utveckling. Utbildningssektorns omfattning men även det faktum att det är obligatorisk skolgång gör den till en viktig del i förvaltningen och i samhället, det är en organisation med en egen kultur och egna värderingar. Skolan formar individer i ett demokratiskt tankesätt, utbildning är en grundläggande rättighet. Det är viktigt att utbildningen fungerar och att tjänstemän och politiker är medvetna om och tar sitt ansvar på de områden de blivit tilldelade. Ansvarsutkrävande är en central komponent för att skolan skall anses fungera. Kontroll är nödvändig för att se hur lagar, mål- och riktlinjer följs. Det är intressant att studera vad som händer då brister eller överträdelser uppkommer, och av vem ansvar kommer att utkrävas.

Det är av betydelse att samhället konsoliderar ansvarsutkrävande som idé i dagens utbildningssektor då statens mål för den obligatoriska skolan måste uppfyllas. Likvärdighet och den enskilda individens rätt skall gälla alla elever i Sverige, uppfylls inte detta skall det finnas kanaler för att utkräva ansvar.

En praktisk anledning till att analysera ansvar och ansvarsutkrävande inom utbildningssektorn just nu är att skolan de senaste tio åren genomgått betydande reformer. Ansvaret för skolan har komplicerats och antalet friskolor har ökat. Den autonoma friskolor erhållit gör det möjligt för skolan att utforma undervisningen. Friskolor har i ett flertal fall uppmärksamats och diskussionen kring dem är aktuell. De reformer som genomförts inom skolan är del av en större reformprocess i vilken hela förvaltningen är delaktig. Det gör ämnet i allra högsta grad aktuellt.

1.1 Syfte och frågeställningar

Syftet med denna uppsats är att studera och analysera processer av ansvarsutkrävande inom utbildningssektorn, och teoretiskt belysa det analysmaterial vi samlat in under arbetets gång.

De resultat vi får fram i vår undersökning skall relateras till och ge en bild av hur utbildningssektorn ser ut i stort och förhoppningsvis även till hur det ser ut generellt i den statliga förvaltningen.

Ett decentraliserat styrelsesätt gör ansvarsutkrävande komplicerat. För att styrningen skall fungera krävs kontroll och det är nödvändigt att veta vem som har ansvar för att utöva den. Att studera ansvarsutkrävande empiriskt genom att fråga berörda personer hur de uppfattar att ansvar utkrävs hoppas vi skall ge oss en klarare bild av hur processen fungerar.

Våra frågeställningar är:

Hur utkrävs ansvar inom utbildningssektorn?

Vilken inverkan har reformerna inom det offentliga skolväsendet, innebärande ramstyrning, decentralisering och starkare ledarskap, på möjligheten att utkräva ansvar?

Hur sker kontrollen av verksamheten i kommunala skolor respektive i friskolor och vilka effekter får det på möjligheten att utkräva ansvar?

Frågorna bygger till viss del på varandra. Den första frågan syftar till att förstå i vilken form ansvar utkrävs, och den sista till hur kontrollen sker. Den andra frågan undersöker hur förändringar inom det offentliga skolväsendet påverkar ansvarsutkrävande. De frågeställningar vi valt ställer olika krav på hur vi ska gå tillväga för att få fram svar på dem. Det går exempelvis att undersöka hur kontrollen sker genom att studera officiella statliga dokument och lagar. Då vi vill svara på hur ansvarsutkrävande ser ut i realiteten kompletteras det med intervjuer.

1.2 Förförståelse

Det är viktigt att vara medveten om vilken förförståelse man har, både som forskare och som läsare, när man studerar ett område. Genom att tydligt redovisa förförståelsen kan man öka intersubjektiviteten (Lundquist, 1998:119).

Vår förförståelse av ämnet för uppsatsen är att ansvar till stor del utkrävs informellt i Sverige. I exempelvis USA sker ett mer direkt utkrävande av ansvar medan man i Sverige ser misstag som en del av en läroprocess och inte fokuserar på den principiella aspekten av ansvarsutkrävande. Vidare säger vår förförståelse

av ämnet oss att ansvarsområden och aktörers kunskap om organisationens olika ansvarsnivåer är vagt definierat vilket kan påverka möjligheten att utkräva ansvar.

1.3 Avgränsning

Vi har valt att avgränsa denna forskningsprodukt till att studera ansvarsutkrävande på kommunal nivå. Det finns en utredning om ansvar och ansvarsutkrävande på nationell nivå i Sverige och denna har fungerat som inspirationskälla (Stadskontoret 2003:11). Ansvarsutkrävande på nationell nivå skiljer sig dock på en rad punkter från lokal nivå. Då man allt mer övergått från regelstyrning till mål- och resultatstyrning genom decentralisering har det lokala planet fått en mer betydelsefull roll när ansvar skall utkrävas. Då vi ämnar studera dels hur ansvarsfördelningen är strukturerad i Sverige, dels studera om och i så fall hur ansvar utkrävs passar denna nivå bra för forskningen.

För att kunna studera ansvarsutkrävande på ett djupare plan har vi valt att fokusera studien på en kommun. Malmö är den kommun som i uppsatsen valts som studiefall. Inom Malmö studeras en stadsdel som är representativ för Malmö som kommun. Medelinkomst avgjorde valet av stadsdel. Hyllie stadsdel befinner sig statistiskt nära genomsnittet och blev därför det område inom Malmö dit vi förlade vår studie. Det är viktigt att betona att processen är det mest centrala och inte stadsdelens karaktärsdrag. Vi kommer inte att studera ansvarsutkrävande inom gymnasieskolan eller vuxenutbildningen, inte heller förskola och fritidsverksamhet utan endast inom den obligatoriska grundskolan där barnen är mellan sex och sexton år. Det beror dels på att inkluderandet av alla dessa delar skulle bli ett för stort arbetsområde dels på att vårt intresse för ämnet bygger på tanken om demokratiska rättigheter.

1.4 Definitioner

Våra två mest centrala begrepp är *ansvar* och *ansvarsutkrävande*. Definitionen av ansvar innefattar juridiskt, politiskt och demokratiskt ansvar. Det juridiska ansvaret är att följa de lagar och förordningar som finns inom skolsektorn och rör det formella ansvaret. Det finns även ett demokratiskt ansvar hos alla aktörer att följa de demokratiska principer som den svenska förvaltningen vilar på. Vi innefattar alltså alla aktörer i denna definition och inte bara de som är politiskt valda. Politikerna har ansvar för att väljarnas vilja finns med i de förvaltningspolitiska besluten. Förvaltningen och i synnerhet utbildningssystemet är skapade för medborgarnas behov och det indirekta ansvaret *inför* medborgarna bör genomsyra synen på ansvar. Juridiskt ansvar definierar vi som *ansvar för* att läroplanen, skolförordningar och Skollagen följs. Dessa är i stor

utsträckning måldokument vilket gör det svårt att bedöma om man verkligen uppnått dem. Ansvarsbegreppet syftar till aktörens ansvar inför någon annan och att stå till svars för sina handlingar. Det demokratiska och juridiska ansvaret hänger på flera punkter ihop. Ledarens ansvar kopplas till båda dessa aspekter av ansvar.

Vårt nästa begrepp är ansvarsutkrävande, att utkräva ansvar. Begreppet bör studeras ur såväl formellt som informellt perspektiv för att öka begreppsvaliditeten. Vi definierar det som en aktörs förmåga att utkräva ansvar av en annan aktör. Ansvarsutkrävande kopplas till vårt ansvarsbegrepp. Att utkräva ansvar för att mål uppnås kan på flera sätt sammankopplas med det formella ansvaret. Att informellt utkräva ansvar innebär att göra det genom icke-konsoliderade och dokumenterade former, till exempel genom dialoger, men det implicerar inte att man bortser från det formella ansvaret. Att utkräva politiskt ansvar kan bland annat innebära att politiker utkrävs ansvar vid nästa val.

2 Metod och material

2.1 Tillvägagångssätt

Vi ämnar undersöka hur ansvarsutkrävande sker mellan olika nivåer i förvaltningen, alltså i vilken form det sker. Rapporter och litteratur är material som kommer att ligga till grund i arbetet. Uppsatsen bygger även på intervjuer med sju personer som på olika sätt arbetar med eller styr skolfrågor. Studien är av teorikonsumerande karaktär. Genom våra två valda teorier söks en förklaring till hur ansvarsutkrävande sker inom utbildningssektorn i Sverige (Premfors, 2005:110).

2.1.1 Kvalitativ metod

Uppsatsen genomförs med kvalitativ metod. Det återspeglar sig både i intervjuteknik och i val av ämne. (Lundquist, 1993:104). Vidare ligger det i ämnets natur att det studeras kvalitativt då det rör mänskliga relationer, normer och såväl informella som formella kanaler för ansvarsutkrävande.

Det som studeras är ansvarskedjan från nationell nivå till den enskilda skolan. För att exemplifiera ansvarsutkrävande på kommunal nivå görs en fallstudie, den valda metoden passar detta tillvägagångssätt. Esaisson betonar att slutsatser om orsak och verkan kräver jämförelse. Om man inte har något att jämföra med är det svårt att veta om resultatet är normalt eller uppseendeväckande ovanligt (Esaisson, 2005:120). Vi för en generell diskussion om ansvarsutkrävande före och efter regelstyrningen inom skolan och det kan ses som två analysenheter.

2.1.2 Operationalisering

De två mest centrala begreppen ansvar och ansvarsutkrävande skall operationaliseras då de är de två mest centrala begreppen i uppsatsen. Ansvar mäts genom att studera vem som har det formella såväl som det informella ansvaret för olika uppgifter inom utbildningssektorn. Det formella ansvaret finns definierat i måldokument och regler. Det informella ansvaret är svårare att mäta då det rör sig

om kontakter och relationer mellan grupper och människor. Genom att göra intervjuer är ambitionen att mäta det informella ansvaret. Vi ställer oss skeptiska till ordet mäta när det rör sig om mänskliga kontakter. Operationaliseringen av det informella ansvaret blir alltså den definition och uppfattning som våra utvalda intervjupersoner ger oss. De befinner sig på olika nivåer i ansvarskedjan och har egna tolkningar av begreppet ansvar. Trots svårigheten att mäta de två ansvarsdelarna anser vi att de båda måste finnas med för att på ett tillfredsställande sätt göra ansvaret mätbart.

Operationaliseringen av ansvarsutkrävande innefattar ansvarsbegreppet, det vill säga, både formella och informella strukturer. Ansvarsutkrävande mäts genom att studera regler, policys och processer för att se vem som utkrävs på ansvar. Det informella ansvarsutkrävandet är svårt att mäta då intervjupersonerna inte är villiga att diskutera vem som ta det informella ansvaret. Vi kommer där till stor del förlita oss på litterära källor som komplement till informanternas uppgifter för att mäta det informella ansvaret.

2.1.3 Metod för intervju och urval

Det finns olika sätt att studera organisationskultur. En undersökningsmetod är att undersöka den är att intervjua de som är en del av kulturen, nämligen medlemmarna. De intervjuer vi valt att göra har haft formen av en samtalsintervju. Vi har utgått från ett antal standardiserade frågor men vid intervjun har samtalsgången låtit bestämma i vilken ordning frågorna ställs. Under intervjun har respondentens svar även genererat nya frågor. En samtalsintervju bygger ofta på mindre strukturerade frågor (Esaiasson, 2005:255). En mall har dock använts att utgå ifrån. Då vi genomfört intervjuerna har en person ställt frågorna, medföljande har antecknat.

Ett strategiskt urval har tillämpats då svars personer valts ut. Vi har velat att de skall ge oss en bild av hur ansvarsutkrävande fungerar på olika nivåer i skolförvaltningen. De personer som intervjuats har en central position som ger dem insikt i hur ansvarsutkrävande fungerar, och det är utefter denna egenskap vi valt att intervjua dem. Alla strategiska urval bygger på en princip om intensitet. Man väljer informanterna just för att de förväntas omfatta ett koncentrat av kunskap med avseende på det forskningsproblem man står inför. Det stämmer väl in då målet med en samtalsundersökning är att fånga in och kartlägga de uppfattningar som finns runt exempelvis ett begrepp (Esaiasson, 2005:256).

Vid val av intervjupersoner har vi använt ett så kallat snöbollsurval. Det innebär att en informant pekar vidare på nästa informant. Den första intervjun genomfördes med Björn Persson på Skolinspektionen. Den intervjun var i viss mån vägledande, den gav klarhet i hur ansvarsutkrävande fungerar och vilka som skulle kunna vara kommande, lämpliga intervjupersoner (Esaiasson, 2005:286).

2.2 Material

Materialet till uppsatsen består dels av intervjuer, dels av andrahandskällor som statliga utredningar, vetenskapliga artiklar, måldokument och relevant litteratur.

Litteraturen om skolsystemet kommer till stor del från Malmö kommun, Skolverket och andra statliga myndigheter. Som komplement till dessa källor har vi intervjuat nyckelpersoner inom utbildningssektorn samt läst vetenskapliga artiklar. Från officiellt håll betonas de formella strukturerna och riktlinjerna medan de vetenskapliga artiklarna ger ett mer kritiskt perspektiv på utbildningssektorn. Det finns relativt sett lite relevant litteratur om ansvarsbegreppet i förhållande till förvaltningen.

Genom intervjuerna ämnar vi inte bara studera informanternas motiveringar och beskrivningar av verkligheten utan även försöka förstå hur de uppfattar verkligheten. Målet har varit att förstå informanternas motiv, något Lennart Lundquist beskriver som verklighetsplanet. Det kan finnas en skillnad i hur man beskriver sin verksamhet och hur man personligen verkligen uppfattar den (Lundquist, 1993:109). Inom förvaltningen, precis som inom andra verksamheter eller mänskliga sammanslutningar kan det finnas anledning att inte beskriva ansvarsfrågan som ett problem därför att man inte vill peka ut någon eller ge sken av att vara en dåligt fungerande organisation. Vi är väl medvetna om denna problematik och har hanterat materialet utifrån dessa premisser. Man skall som forskare återge källans innehåll så objektivt som möjligt (Konsten att tala och skriva, 2003:29).

Vår informanter är:

Andén Anki, rektor på Europaskolan, Hyllie stadsdel, Malmö, 2006-05-12.

Andersson Marie-Louise, Barn- och ungdomschef i Hyllie stadsdel, Malmö kommun, 2006-05-05.

Arvidsson Karl- Axel, rektor för Stadions rektorsområde, Hyllie stadsdel, Malmö, 2006-05-03.

Eriksson Agneta, kommunalråd med ansvar för utbildningsfrågor, Malmö kommun, 2006-05-08.

Lindelöw Karin, rektor för Lindeborgs rektorsområde, Hyllie Stadsdel, Malmö, 2006-05-05.

Olhson Johan, ledamot i Barn- och ungdomsrådet i Hyllie stadsdelsfullmäktige, Malmö kommun, 2006-05-05.

Persson Björn, enhetschef för Utbildningsinspektionen, Lund, 2006-04-20.

3 Teori

Problemområdet analyseras utifrån två teoretiska skolor; New Public Management och det kulturella perspektivet. De två har valts för att de på flera punkter kontrasterar varandra och kan förklara olika aspekter av förvaltningspolitiska processer.

3.1 Det kulturella perspektivet

Ansvarsutkrävande enligt ett kulturellt perspektiv definieras som att man bör stå till svars för sina handlingar eller beslut. Detta sker i överensstämmelse med sociala, mellanmänniska och strukturella faktorer, som varierar mellan organisationer. En lämplig handling grundas på en institutionell och normativ grund som varierar beroende på vilka värderingar och normer som tidigare etablerats i organisationskulturen (Gelfand, 2004:145).

Det är svårt att dra gränsen mellan offentlig och privat vilket leder till att ansvarsfrågan är svår att utreda. Värden som bör styra offentlig verksamhet är ibland oförenliga med värden i näringslivet. Det finns en risk att det sker en intresseförskjutning där demokratiska värden får stå tillbaka för ekonomiska strömningar (Lundquist, 1998:104).

3.1.1 Organisationskultur

Varje organisation har en egen kultur. Organisationskultur är de informella normer och värderingar av ansvar som utvecklas gradvis och blir till institutioner, vid sidan av de formella normerna som är instrumentella och mekaniska, i formella organisationer. Dessa har betydelse och bildar den sociokulturella basen av ansvarsutkrävande i organisationen. (Christensen, 2005:52).

Ansvarsutkrävande är en central komponent i en organisation och nödvändig för att den skall fungera effektivt. Mycket av kraften i en organisation läggs ned på kontrollmekanismer som skall minska variationer i beteende och åstadkomma stadiga mönster av aktivitet. Den sociokulturella basen av ansvarsutkrävande förbises ofta. Kulturella krafter av ansvarsutkrävande finns dock på flera nivåer i organisationer, från individuell nivå, gruppnivå till hela organisationer som formar löst sammanhållna nät. Olika kulturer har skilda system för att utkräva ansvar i syfte att skapa förutsägelse, ordning och kontroll. Systemens natur är kulturellt specifik.

Ansvarsutkrävande varierar i olika organisationer. Det är svårt att identifiera vad som är organisationskulturen för ansvarsutkrävande i en offentlig organisation. Det är lättare att utforska de formella normerna. De går att hitta i lagar, regler och målformuleringar. Inom skolan finns de formella normerna angivna i skollagen och nationella måldokument, som anpassas till kommun-, stadsdels- och skolnivå. Organisationskulturen är något man lär sig efter en tid i organisationen, det är något som "sitter i väggarna", man socialiseras så att säga in i den. En metod för att studera organisationskulturen är att intervjua medlemmarna som är en del av den (Christensen, 2005:53).

Stigberoende eller spårbundenhet innebär att kulturella normer och värderingar formar och sätter spår i en organisation när den uppstår och är i en formativ fas. De kommer att avgöra hur utvecklingen av organisationen sker och hur normer av ansvarsutkrävande ser ut inom den. En period som präglas av exempelvis decentralisering eller demokratisering kommer att medföra både nya formella strukturer och nya informella normer (Christensen, 2005:63). Betydelsen av organisationskultur framkommer ofta i omorganiseringar inom offentliga organisationer. Om de dominerande, informella normerna motsätter de nya kan det framkomma kulturellt motstånd (Brunsson, 1990:259). Då skolorganisationen gått mot mål- och resultatstyrning har det inneburit förändring i arbetssätt och ansvarsutkrävandeprocesser.

3.1.2 Ett flexibelt ledarskap

Administrativa ledares roll och förvaltningskultur påverkas av olika värderingar och hänsyn, detta ger ökad kompetens och flexibilitet vilket gör det möjligt att hantera flera hänsyn samtidigt. Ledare i offentlig sektor har, skall poängteras, roller som är mer komplexa och fler parter att ta hänsyn till än exempelvis de i privata näringslivet. De har ett flertal formella ramar för handling. Den person som befinner sig långt ner i en offentlig hierarki, har en ledarroll inom ett mer specialiserat arbetsområde och relativt enkla kulturella ramar för hur man skall agera (Christensen, 2005:59). De formella och informella normerna är av mindre variation på den nivån än för exempelvis kommunalpolitiker.

En ledare har ett stort ansvar som innefattar ett kulturellt ansvar. Politiska ledare i en organisation har kulturellt ansvar för det som sker. Detta ansvar har sitt ursprung i tillit som de erhåller genom att de är politiskt valda. Då medborgare väljer sina politiska ledare överlåter de samtidigt beslutanderätten, och sin folksuveränitet, till dem. Politikerna har i sin tur tilltro till förvaltningsorganisationen, då de överlåter beslutanderätten till den och litar på att de förvaltar den utan att utöva närmare kontroll, exempelvis då centrala staten överlåter åt kommunen att implementera dess beslut.

3.2 New Public Management

New Public Management (NPM) beskrivs både som en reformvåg och ett moderniseringsrecept för den offentliga sektorn som är inspirerad av det privata näringslivet (Christensen, 2005:81). NPM har utvecklats successivt och blivit ett sätt att förhålla sig till verkligheten. Den bygger på flertal teorier som fokuserar på olika delar av samhällsstrukturen. New Public Management har drag från Public Choice- teorin, transaktionskostnadsteorin och principal- agentteorin som betonar aktörers vilja att ständigt maximera sin egen nytta. De som förfäktar teorin hävdar att de privata och offentliga sfärerna på de mest centrala punkterna liknar varandra varför en uppdelning av den offentliga sektorn i separata resursenheter är eftersträvansvärt. Man anser vidare att konkurrens utvecklar och effektiviserar även den offentliga sektorn. Ledarna behöver handlingsutrymme, politikerna skall inte ha stort inflytande över förvaltningen då det leder till mindre effektivitet (Lundquist, 1998:145).

NPM har fått stor inverkan på många västerländska förvaltningar. Teorins förespråkare driver konvergenstesens. Den innebär att det går en global reformvåg som gör att hela världen formas i samma riktning, men i olika takt, på det förvaltningspolitiska området (Premfors, 2003:324). New Public Management vill å ena sidan ha styrning och kontroll å andra sidan företagsmässig frihet och effektivt resursutnyttjande. Ur ansvarssynpunkt blir det problematiskt. Teorin har en smalare syn på ansvarsbegreppet och understryker betydelsen av formellt ansvar då man anser att informellt ansvarsutkrävande inte är tillräckligt. Det grundar sig i reformreceptets syn på den mänskliga naturen som ansvarslös och egoistisk. Genom rapportering anser man att möjligheten till kontroll och ansvarstagande förbättras. Man bör enligt NPM ha ett formaliserat ansvarsutkrävande.

3.2.1 Mål- och resultatstyrning

Mål- och resultatstyrning är sammankopplat med NPM-reformen. Målen skall operationaliseras för att sedan användas som ledstjärna i verksamheten där man utifrån dem väljer handlingsalternativ och sedan utvärderar verksamheten utifrån dessa. Man bör utforma åtgärds paket för att uppnå målen och lämna in resultatanalyser till ansvarig. Systematisk rapportering är viktigt för att kunna placera ansvaret. Ansvarsutkrävande bör enligt NPM inte ske genom att studera processen utan istället ser man till resultatet och effekten av ett beslut eller handling. Mål måste klart definieras för att man skall kunna utkräva ansvar då denna utvärdering enligt NPM skall ske utifrån fastlagda mål. Utifrån resultaten modifierar man sedan målen. Det finns även element av sanktioner för dem som inte uppnått målen. Ett lyckat resultat skall få resurs- och personalmässiga konsekvenser. Konsekvenser blir presentationskopplade lönesystem men även ökad ansvarstilldelning.

Målen som skapas är ofta definierade för en specifik sektor vilket gör att generella mål för hela samhället inte hamnar i blickfånget när de sätts upp. NPM betonar vikten av att kunna rangordna delmål och göra prioriteringar. Ansvaret för att göra prioriteringar ligger inte på politikerna, de skall skapa de övergripande samhällsmålen. Det är tjänstemännen som med sin expertkunskap skall styra medlen för att förverkliga de politiska målen. En konkretisering av målen kan leda till en konflikt mellan olika värden vilket kan ses som en följd av den mer specificerade målbeskrivningen inom varje sektor.

3.2.2 Ledning och ledarskap

Ledarskap är ett centralt begrepp inom New Public Management. Man skall inte i första hand enbart vara chef utan främst en ledare. Ledarskapet har på många sätt delegerats längre ner i maktkedjan, vilket har lett till ökad rapportering och förändrade ansvarsmekanismer. Man tror att aktörer försöker undvika att ledningen kontrollerar deras ansvarsområde. Genom rapportering anser NPM-anhängare att ansvaret kan synliggöras. Ledare inom till exempel skolan förväntas inte bara kontrollera sin personal genom rapporteringskrav utan även själv ansvara för en ständig rapportering uppåt i hierarkin.

Synen på likheten mellan den privata och offentliga sfären inom NPM gör att man som ledare inom den offentliga sektorn skall betona vinstaspekten av verksamheten. Medborgarna är klienter / kunder som har rätt att ställa krav och välja producent. Ledarskap inom NPM handlar om att skapa en kultur inom förvaltningen som utvecklar servicekänslan och medarbetarnas syn på förändring och anställningsformer. Man skall vägleda och utveckla förvaltningens värdegrund (Christensen, 2005:205). Teorin understryker betydelsen av ledaregenskaper och ledarens frihet att ta beslut. Kvalitetsledning och målstyrning konkurrerar då man för att kontrollera kvalitetsarbetet samtidigt måste inskränka på friheten som ledningen fått då man detaljreglerar hur kvalitetsarbetet skall gå tillväga.

3.3 Reflektioner kring teorier

New Public Management kritiseras ofta för att inte vara en sammanhållen teori. Den applicerar ett synsätt där politikern ses som ett hinder för ökad effektivitet och inte som demokratins tjänare (Lundquist, 1998:145). Valet av teorin grundades på den betydelse detta perspektiv fått inom förvaltningen. New Public Management betonar egenintresset som finns hos individer medan kulturperspektivet har tillit till individens personliga moral. NPM's syn på människan som rationell kan ifrågasättas då mycket handlande inom förvaltningen inte följer rationella mönster. Kulturperspektivet däremot betonar logiken att det

som anses vara ”lämpligt” beteende bygger på normativ och institutionell grund. Det saknas resonemang om eventuella rationella avvägningar eller egenintresse och dess betydelse.

Båda perspektiven betonar kultur och ledarskap.

4 Ansvar

4.1 Ansvarsbegreppet

Att fastställa vad som är ansvar är komplicerat. Det finns ingen klar och generell definition av vad ansvar är och vad det innebär att vara ansvarig. Det har moraliska, filosofiska, administrativa och juridiska aspekter, vilka alla betonar olika ansvarsdefinitioner. Valet av definition kan även spegla människosynen och förhållningssättet till hierarkiska respektive icke-hierarkiska relationer som är knutna till definitionerna. Vidare skiljer sig olika definitioner åt i frågan om hur man ser på organisationer och deras uppbyggnad. Traditionella organisationer enligt Weberska modellen var byråkratiska och baserades på hierarki och rutiner. Ansvaret för innehållet i besluten var politikernas (Christensen, 2005:188). Våra informanter betonar såväl *politiskt*, *moraliskt*, *ekonomiskt* som *juridiskt* ansvar. Rektorerna känner ansvar för ekonomin men även elevernas måluppfyllnad (Lindelöw, Arvidsson). En rektor anser att hon tar konkret ansvar när hon personligen samtalar med och följer upp utvecklingen av en stökig elev på skolan (Andén).

Ansvarsbegreppet har förändrats genom decentralisering och på så sätt ändrat organiseringen. Ett tydligt exempel på det finner man inom utbildningssektorn. Genom decentralisering ville man flytta makten närmare verksamheten och medborgarna.

Ansvar utövas i den dagliga verksamheten och tolkas av de aktörer som på något sätt har ansvar. Att ta ansvar är, enligt det kommunalråd som är ansvarig för utbildningsfrågor i Malmö, att på nationell och kommunal nivå skapa en skola som passar de elever som går i skolan och inte tvärt om (Eriksson). En ledamot i barn- och ungdomsrådet anser att man som politiker tar ansvar genom att till exempel stänga en skola som fungerar dåligt. Han känner att han tog konkret ansvar när han och hans parti reserverade sig mot ett förslag om en fotbollsskola i stadsdelen där bara pojkar blev intagna (Olhson).

4.1.1 Formellt och informellt ansvar

Man kan dela in ansvarsbegreppet i *formellt* respektive *informellt* ansvar. Inom en offentlig organisation skall det finnas en explicit beskrivning av det *formella* ansvarets fördelning. Sverige har en kultur där ansvar ofta utkrävs

informellt. Man ser inte ansvarsutkrävande som en del i en läroprocess där man skall dra lärdom av det inträffade för att förbättra verksamheten i framtiden (Stadskontoret, 2003:11:27). Våra informanter betonar att det yttersta, *formella* ansvaret inom utbildningssektorn är klart. De är överens om det faktum att en fjärdedel av Malmös elever inte har betyg i de tre kärnämnen för att komma in på nationella gymnasieprogram är ett samhällsmisslyckande som ingen enskild aktör kan ställas till ansvar för.

En informant säger att vem som får ta det *informella* ansvaret på skolan beror på vilken fråga det rör. Ett exempel är en skada som skett i slöjden. Hon har delegerat det *operativa* ansvaret till sin vice rektor som skall se till att det finns skyddsåtgärder. Rektorn har dock ansvar för att alla lärare har rätt utbildning. Biträdande rektor har ansvaret för skyddsutrustning. Läraren har ansvar för att man går igenom säkerhetsföreskrifter med eleverna. Läraren kan utkrävas på *informellt* ansvar men ytterst är det rektorn som har ansvaret för all verksamhet på skolan. Hon hävdar att det i vardagssituationer är svårt att veta vem som har ansvar. Det är ingen som lyfter upp ansvarsfrågan (Lindelöw). Kommunalrådet för utbildningsfrågor i Malmö hävdar att man på den centrala kommunnivån sällan diskuterar och reflekterar över ansvarsbegreppet (Eriksson).

4.1.2 Ansvar på olika nivåer

Det finns *individuellt, hierarkiskt och kollektivt* ansvar. *Individuellt* ansvar förutsätter till stor del att aktören har haft insikt om sina handlingars konsekvenser samt möjligheten att urskilja en individs handling från andra människors agerande. Man skall även uppfattas av sin omgivning som den som orsakade utfallet och att man gjorde det frivilligt. Enligt Aristoteles kan bara den som frivilligt handlat eller inte valt att handla utkrävas på ansvar. Många ledare och politiker får ta ett *symbolansvar*. Kommunalrådet för utbildningsfrågor hävdar att det är lätt att människor fränsäger sig sitt personliga ansvar och hänvisar till politikernas ansvar. Man har en tendens att lägga upp ansvaret på någon annan (Eriksson). En rektor menar att alla verksamheter har en förmåga att lägga ut ansvaret på någon annan för att slippa klagomål (Lindelöw).

Chefen för en organisation har alltid det yttersta ansvaret för det som sker inom hans ansvarsområde och har därför ett *hierarkiskt* ansvar. Man krävs på ansvar oavsett om man själv gjort den aktuella handlingen. Som chef bör man ha information och makt att påverka det som sker längre ner i organisationen. Då många aktörer samverkar och organisationer ofta har en komplex uppbyggnad kan det vara svårt som chef att skaffa sig den information som behövs för att kunna ta det *formella* och *informella* ansvaret. Medborgarna måste ha kunskap om hur förvaltningen bedriver sitt arbete för att kunna utkräva *politiskt* ansvar. *Politiskt* ansvar är de folkvaldas ansvar och kan inte utkrävas rättsligt utan enbart vid politiska val (Stadskontoret, 2003:11:16). De personer vi intervjuat anser att de generellt sett har god information om den verksamhet som de är ansvariga för. Mycket av kommunikationen sker i dialogform mellan de olika aktörerna. Barn- och ungdomsrådets ledamot efterlyser en tydligare budgetrapportering från

underliggande nivåer. Han anser att man som politiker inte har stor insyn i verksamheten men betonar att de inte heller skall detaljstyra verksamheten (Olhson).

När man mäter resultat och analyserar effekter framkommer det viktiga frågor om vem som skall få beröm för bra resultat, respektive ta på sig ansvar för dåliga resultat. Om politiker lägger över ansvar för bristfälliga resultat på organisationer, men tar åt sig äran för lyckade resultat innebär det ett problem. Då återkommer det faktum att det i många fall handlar om att någon skall stiga fram och lyfta, ta på sig, ansvaret, vilket ofta leder till att ansvar blir lämnat utan att någon tar på sig det. Kommunalrådet som är ansvarig för utbildningsfrågor i Malmö anser att hon konkret tar ansvar genom att ifrågasätta varför det till exempel saknas elevrepresentant vid möten på skolan (Eriksson).

Det uppstår motsättningar när organisationen får större frihet samtidigt som den underordnas ett tvingande resultat- och kontrollsystem, då ledare måste kunna kontrollera att målen uppnås. Det som sker är att ledare i förvaltningen ställs till svars endast för det som står i kontrakt, det kan vara individuella kontrakt eller organisatoriska kontrakt, i skolans fall exempelvis regleringar i lagen. Det innebär en individualisering av ansvaret och en ”checklistekultur” där ansvar utkrävs kortsiktigt (Christensen, 2005:189). Det betyder vidare en förstärkning av administrativt ansvar samtidigt som det försvagar politiskt ansvar. Ofta är det politiker som ställs till ansvar, dock för resultat som de har minskande kontroll över.

Ansvar kan ses som ett relationsbegrepp. Den ansvarige ställs till svars för sitt agerande inför någon (Stadskontoret, 2003:11:15). I Sverige där all makt utgår från folket är det på deras mandat som alla delar inom den demokratiska styrningskedjan agerar och således är politiskt ansvariga inför. Ansvarsbegreppet förändras långsammare än makten vilket leder till förvirring när ansvar skall utkrävas. I Maktutredningen 1987 drog man slutsatsen att makt och ansvar hänger ihop. Forskarna Brunsson och Olsson betonar denna aspekt. De hävdar att man genom att göra anspråk på att vara ansvarig, även om det innebär att ta på sig skulden för ett misslyckande, indirekt tillskriver sig själv makt. Att ta ansvar är enligt dem ett sätt att få makt (Johansson, 1998:21). Andra forskare, så som Hackman och Oldham, betonar relationen mellan ansvar och frihet. De hävdar att känslan av personligt ansvar ökar med graden av autonomi. Det är kopplat till frihetsaspekten som kommer från filosofiska delen av ansvarsbegreppet (Johansson, 1998:64). Rektorernas stärkta roll symboliserar på flera sätt denna frihet. De har direktiv och delegation av makt och ansvar. De upplever samtidigt att mycket nya arbetsuppgifter åläggs dem vilket minskar deras faktiska handlingsfrihet (Arvidsson).

4.2 Ledarskap och ansvarsutkrävande

En ledare måste ha följare, det vill säga människor som är villiga att följa efter. För att följarna även ska kunna stödja chefen i hans strävan att uppfylla myndighetens ansvar, måste denne kunna få dem att förstå och göra vad han önskar (Lundquist, 1989:60).

Ledarskap inom utbildningssektorn sker på alla nivåer. Rektorn är den aktör inom mål- och resultatstyrningen i utbildningssektorn som fått en mycket central roll och som har stort inflytande. Kraven på skolledaren ökar både utifrån och uppifrån. Författaren Mats Lindgren hävdar: ”morgondagens ledare måste kunna balansera på kanten till kaos och uppdraget kan liknas vid att leda en jamsession” (Mats Lindgren, www.skane.se). Man skall vara mjuk men ändå bestämd, tydlig men samtidigt uppmärksam inför andras åsikter och signaler från omvärlden (Nilsson,Skolledaren, 2006:3). Rektorns roll innebär att vara strategisk och detta är en förutsättning för att bli en framgångsrik ledare (Drucker,1975:99). Skolledaren är personalansvarig och skall föra en dialog med och lyssna på lärarna samtidigt som man skall utmana deras föreställningar om lärande. De måste ha kännedom om vardagsarbetet för att på ett trovärdigt sätt kunna föra fram reformer och förändringar.

En bra ledare är enligt våra informanter någon som är lyhörd, som vågar ta beslut och stå i tåten (Andén). Man bör även vara strategisk och taktisk (Lindelöw). De ser sig som både ledare och chef i sin roll som rektor. Chef definierar skolledarna som den som tar de beslut som behöver bli tagna (Lindelöw) medan ledaren är en som har klart för sig vilka mål man skall leda mot (Olsson).

På grund av de administrativa uppgifternas utbredning upplever enligt Skolverket många rektorer att det pedagogiska ledarskapet är en bisyssla. Till sin hjälp har rektorer ofta en ledningsgrupp som arbetar inom skolan. Gruppen skall bedöma och bevaka skolverksamheten. Det är dock rektorn som har resultatansvaret. Det är inte säkert att chefen är ledaren, det kan vara någon under chefen som innehar den rollen, vilket skapar problem vid ansvarsutkrävande. Chefen ansvarar för verksamheten inför någon oberoende av om han är den verkliga ledaren.

Skolminister Ibrahim Baylan betonar att rektorn skall skapa ett helhetsintryck av skolan. Denne skall förmedla och personifiera kulturen på den enskilda skolan. Skolledaren kan marknadsföra sin skola i debatter och på konferenser. Vidare skall man göra sig välkänd i sitt närområde och ha ett synligt ledarskap (tal på ABF Stockholm, Sveavägen 23 mars 2005). Den ökade valfriheten inom utbildningssektorn har gjort att det är av vikt att skapa en inbjudande bild av den egna verksamheten för att locka till sig elever. I Hyllie stadsdel genomgår rektorerna en ledarskapsutbildning med human resourceföretaget Incondia. Det förs en diskussion inom kåren om vilka värden som skall betonas hos en skolledare (Arvidsson).

Rektorn bör framföra och stå för de skolpolitiska beslut som fattats på ett trovärdigt sätt. En av våra informanter hävdar att hon sällan är i kontakt med

stadsdelspolitikerna (Lindelöw). Det blir svårare att implementera beslut när man inte fört en diskussion med dem som fattat besluten. Det ekonomiska ledarskapet, som är kopplat till politikernas beslut, har blivit tydligare för rektorerna (Arvidsson, Lindelöw).

5 Systemets struktur

5.1 Från regelstyrning till målstyrning

Före 1990-talet präglades den svenska utbildningssektorn av regel- och resursstyrning som till övervägande del administrerades på central nivå i Skolöverstyrelsen och Länskskolsnämnderna. Regler bygger på ett byråkratiskt system vilket kunde göra att det blev viktigare att följa de formella reglerna än att uppnå de generella målen för skolväsendet. (Ansvaret för skolan, 1997:20).

Under 1980- och 1990- talet kom ekonomin att bli allt en allt viktigare variabel i all offentlig verksamhet. Skolan är en verksamhet som är intimt sammanvävd med övriga samhället vilket gör att den tar intryck av allmänna idéströmningar. Begrepp som decentralisering, valfrihet och målstyrning kom att bli honnörsord även inom utbildningssektorn. De borgliga ändrade under sina år vid makten på nittioalet den svenska politiken mot mer valfrihet inom utbildningssektorn. Socialdemokraterna tog inte tillbaka några av besluten som tagits av deras politiska motståndare utan byggde vidare delvis i samma anda.

Mål- och resultatstyrning diskuterades i en rad utredningar under 1980-talet. Reformarbete skedde på central nivå. Mål har alltid funnits i skolan men kom att framträda tydligare. Målstyrning definierar vi som att målen preciseras medan medlen för att nå dessa kriterier är öppna för den ansvariga aktören eller enheten att själv välja. Ett tecken på denna utveckling var när de öronmärkta statsbidragen slopades och statliga bestämmelser om hur skolan skulle organiseras försvann. I läroplanerna är målstyrningen mycket tydlig och den innehåller mål för den enskilde eleven. Reglerna betonar varje elevs grundläggande rättigheter samt verkar för likvärdighet inom utbildningssektorn i hela landet (ibid).

5.2 Mål och riktlinjer

5.2.1 Nationella mål

Skolverket är en central förvaltningsmyndighet för förskoleverksamhet, skolbarnomsorg och skolorganisationen för barn, ungdomar och vuxna. Verkets

huvudsakliga uppgifter är utveckling, uppföljning, utvärdering och tillsyn av skolverksamheten. De har ansvar för att se till att kommunerna genomför sin del av tillsyn, uppföljning och utvärdering.

Som central myndighet anger skolverket nationella mål och ramar. De nationella styrdokumenterna som styr skolverksamheten är skollagen, läroplanerna, programmålen, kursplanerna och betygskriterierna. Att ange mål innebär att se över kursplaner och styrdokument så att de svarar mot samhällets utveckling. Målstyrning betyder även att bidra med ekonomiska resurser för att stärka vissa delar av verksamheten

Det är riksdag och regering som beslutar om de huvudsakliga grundreglerna, men sedan är det kommun eller huvudman för fristående skolor som ansvarar för att skolor fungerar som syftet var.

5.2.2 Kommunens mål

Kommunerna får själva utforma sin egen skolorganisation. Skolplanen skall visa vad kommunen konkret skall göra för att uppnå de nationella målen. Som instrument för styrningen skall varje kommun formulera en skolplan och följa upp och utvärdera den (Ansvaret för skolan, 1997:21). I Malmö har utbildningsnämnden ansvar för gymnasieskolorna och vuxenutbildningen i hela kommunen. Ansvaret för grundskola, förskoleverksamhet och särskola ligger på varje stadsdel. Kommun och stat har gemensamt ekonomiskt ansvar. Det är alltså huvudmannen som har ansvaret för hur skolverksamheten ser ut.

Den kommunala styrelsens uppgift är att ge tillräckliga förutsättningar till skolor för att de skall kunna uppnå målen och kräva förändring efter vad som visar sig vid tillsyn, uppföljning och utvärdering (Ansvaret för skolan, 1997:10). I kommunstyrelsen finns ett kommunalråd som är särskilt ansvarig för utbildningsfrågor. Hon leder arbetet och samordningen med att utforma mål, riktlinjer och ramar för styrningen av hela den kommunala skolverksamheten. Hon tar fram och initierar skolplaner och är föredragande i kommunfullmäktige och i kommunstyrelsen (Reglemente för Malmö kommunstyrelse, 3§). Ett av Malmös prioriterade mål är demokrati och inflytande. Kommunalarrådet hävdar att det ofta brister i elevernas medinflytande i skolverksamheten, eleverna skall ta ansvar för sitt lärande och sin skolmiljö. Det går dock inte att förvänta sig att de skall ta ansvar om de inte är delaktiga. Dessa två delar hänger ihop (Eriksson).

När man diskuterar mål är det av vikt att betona de socio-kulturella och ekonomiska faktorer som kan påverka måluppfyllnaden. I Malmö finns en stor andel elever som är födda i utlandet eller har föräldrar som är det vilket har effekter på deras svenska språkutveckling och således möjligheten att tillgodose sig kunskapen som förmedlas i skolan. I många av de officiella dokumenten och handlingsplanerna i Malmö har språkutveckling blivit ett centralt mål (Malmös skolplan).

5.2.3 Stadsdelens mål

Ansvar för verksamheten inom stadsdelen är fördelat mellan stadsdelsfullmäktige och förvaltning. Ett barn- och ungdomsråd inom stadsdelsfullmäktige gör besök i skolorna och rapporterar tillbaka till stadsdelsfullmäktige. Barn och ungdomsverksamhetens operativa del leds av en barn- och ungdomschef. Det är förvaltningens stadsdelschef som är ansvarig för skolorna i stadsdelen.

Stadsdel Hyllie har utformat riktlinjer för verksamheten inom ramen för Malmö kommunfullmäktiges inriktningsmål, den kommunala skolplanen. Varje skola får sedan på uppdrag av stadsdelsfullmäktige ta fram egna mål genom att göra stadsdelens mål mer konkreta. Kompetens, delaktighet, jämställdhet och mångfald är de mål som prioriterats i Hyllie stadsdel under tiden för senaste inspektionen (Hyllie stadsdelsrapport 2006).

En tjänsteman på Skolverket anser att politiker är i förvaltningschefens garn. Det beror på att många politiker är fritidspolitiker och inte har tid att sätta sig in i alla frågor. (Persson). Den politiska makten har blivit mindre och det är till stor del tjänstemannen som styr. För att minska detta tar sig politikerna ut i verksamheten för att på så sätt komma tidigt in i beslutsprocessen, och för att besöka elever och föräldrar (Ohlson). På den politiska nivån tenderar man att arbeta framåtblickande mot nya mål snarare än att utvärdera de reformer man genomfört.

5.2.4 Skolans mål

Rektorn har en viktig position och ett pedagogiskt ledningsansvar för skolan. Målstyrningens fundamentala tanke är att de som befinner sig i den dagliga skolmiljön skall få makt att påverka dess reella utformning. En styrning som helt utgår från kulturen på den enskilda skolan skall motverkas genom tillsyn och utvärdering från kommunen. En informant vi talat med hävdar att det finns många mål och delmål man skall nå och att tillvaron helt rutas in av dessa mål som skall uppfyllas (Arvidsson).

Rektor har ansvar för att en lokal arbetsplan utarbetas tillsammans med personalen. Planen skall visa skolans och rektorns egna riktlinjer. Den lokala arbetsplanen skall vara en förlängning av den kommunala arbetsplanen. Det är viktigt att det finns en korrekt delegationsordning, detta ger klarhet i de beslut rektorn fattar. Om delegationsordningen inte fungerar kommer beslut fattas av någon som inte är delegerad. Det leder till osäkerhet och bristande ansvarstagande i organisationen. På vissa skolor i Sverige har man överfört en del av ansvaret till platschefer på skolan. Platscheferna har inte det formella ansvaret och det blir därför svårt att utkräva ansvar i sådana fall.

Tillsammans med rektor utvecklas individuella utvecklingsplaner för lärarna. Lönen sätts individuellt utifrån varje lärares prestation. En rektorn uppger att det inte finns svårigheter eller betänkligheter vid lönesättningen utan anser att han har

bra översikt över lärarnas framsteg. Lönen bygger bland annat på hur man fungerar socialt och på ens utbildningsgrad (Arvidsson).

5.3 Målstyrning och elev

Målstyrning fokuserar på individen. Framtidsvaran på den internationella marknaden är kunskap och därför behöver skolan förändras för att skapa individer som passar dessa krav (Johannesson, 2002:331). Skolan skall ge eleven optimala möjligheter att uppnå de nationella målen. Om inte skolan är tillräckligt bra för eleven är det enligt ansvarsfördelningen skola och kommun som måste se över sitt agerande så att måluppfyllnaden blir större (Ansvaret för skolan, 1997:24). Eleverna skall till exempel ha individuella utvecklingsplaner med mål som de skall uppnå och rätta sig efter. De individuella utvecklingsplanerna gör att barn och föräldrar lättare får reda på vilket stöd eleverna behöver. Mål- och resultatstyrning har generellt sett gjort skolan synligare för barnen (Andén).

Valfriheten gör att man på ett tidigt stadium väljer till och från något som sedan naturligtvis påverkar ens utbildning och kunskap längre fram. Det kan ses som en träning inför framtidens utmaningar och arbetsliv men kan även leda till segregering då barn till väl insatta föräldrar tenderar att genomföra ett mer aktivt val av skola.

5.4 Skollagen och läroplanen

Det är riksdagen som har stiftat skollagen och den innehåller de mest grundläggande bestämmelserna om skola, vuxenutbildning, förskoleverksamhet och barnomsorg.

För skola och vuxenutbildning finns angivna mål för utbildning, skola och vuxenutbildning samt riktlinjer för hur skolans verksamhet skall utformas i stora drag. De grundläggande krav som ställs på kommunerna finns här angivna och även de krav som ställs på föräldrar och elever. Det står angivet i skollagen vad kommunerna får besluta om, även i vilka frågor som rektorn har beslutanderätt.

En läroplan är en bindande förordning, en rättsregel, som utfärdas av regeringen och är statens måldokument för skolverksamheten. De är menade som styrning för rektorer och lärare. I läroplanerna beskrivs verksamheternas värdegrund och uppdrag samt mål och riktlinjer för arbetet. Kursplanerna anger mål för hur undervisningen i varje ämne skall se ut och är ett komplement till läroplanen. Det är regeringen eller skolverket som beslutar om kursplaner beroende på vilken del av skolan det berör.

Det har stiftats en ny lag om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever som trädde i kraft den förste april 2006. Varje skola skall även upprätta en likabehandlingsplan. Lagen lägger bevisbördan på skolan, de skall visa att de gjort allt som står i deras makt för att förhindra fortsatt kränkande behandling. Man har även fått ett barn- och elevombud till vilken föräldrar och barn kan vända sig om de känner sig kränkta i skolan. Skolverket eller JämO ska via barn- och ungdomsombudet kunna föra barnens talan om skadestånd gentemot skolans huvudman (www.skolverket.se). Det är en starkare lagstiftning på skolområdet än den som gäller på andra samhällsområden enligt skolminister Ibrahim Baylan (Dagen Nyheter, 05-05-12).

5.5 Uppföljning och kontroll

Ansvar påkallas ofta först när något fel inträffat eller när någon aktör visar missnöje över ett beslut eller en process. Kontroll och utvärdering är därför en mycket central del i beslutskedjan.

Kontroll och utvärdering är viktiga för att politiker skall få respons på de beslut de fattat. Kontroll kan även ha syftet att politiker eller förvaltning vill framställa sig som handlingskraftig eller legitimera sin verksamhet genom att visa sig villiga att ompröva handlingsprogrammet. Man skall systematiskt kartlägga resultaten och använda de vid återstyrning (Lundquist, 1992:243). Under regelstyrning skedde kontrollen enbart av regler och resursfördelning vilket var lättare att mäta än mål. Inom målstyrning skall man främst beakta resultaten men då mål inte uppfylls blir det snarare processen man studerar. Resultaten tar ibland flera år att se och därför sker processutvärdering ofta inom skolan (Ansvaret för skolan, 1997:54).

5.5.1 Nationell utvärdering och kontroll

Skolverket har ständig kontakt med de olika nivåerna i skolväsendet. Skolverkets uppdrag är att analysera och beskriva den svenska skolans resultat på nationell nivå. Verket förväntas på detta sätt bidra till skolans utveckling genom uppföljning och utvärdering.

Skolverkets utbildningsinspektions uppdrag är att utreda hur en skola eller en verksamhet fungerar i överensstämmelse med de mål och riktlinjer som finns (Inspektera för att förbättra, s.8). Skolverket kontrollerar endast om det som skall granskas uppfyller statens krav. Skolorna och skolhuvudmännen gör själva värdering av kvalitet och lämplighet. De får ta del av det resultat Skolverket kommer fram till. Granskningen innefattar rättsliga aspekter och kvalitet på utbildningen.

All granskning grundas på personlig utveckling och individens rätt till kunskap, en grundsten är att alla skall ha tillgång till likvärdig utbildning. Utredningarna ger också, det är viktigt att poängtera, en bild av hur skolsystemet ser ut i stort, och vad som behöver förändras på nationell nivå. Utbildningsinspektionen är en kompletterande granskning till kommunens egen redovisning. Inspektionens underlag består till stor del av de redovisningar kommuner och skolor själva gör. Det finns ett inneboende förtroende för att skolorna gör förbättringarna på ett tillfredsställande sätt (Persson).

Åtterrapporering av det resultat utbildningsinspektionen kommit fram till sker till kommunen eller den som är huvudman. Rapporteringen sker i skriftliga rapporter och i möte med den som är ansvarig för berörd verksamhet. Om verksamheten visat brister eller inte svarat mot lagar och förordningar kräver skolverket att huvudmannen skall vidta åtgärder för att rätta till dem och sedan redovisa.

5.5.2 Kommunens kontroll

Huvudman har ansvar för uppföljning, utvärdering och tillsyn av skolverksamheten. Kommunen skall regelbundet utvärdera skolplanen. (Tillsynen av skolan, s.12). Den granskar skolornas arbetsplaner, det är ett sätt att kontrollera att de krav som ställs på planen uppfylls och att få information om skolverksamhetens ambitioner.

Kvalitetsredovisning heter den granskning som huvudman själv gör av sin verksamhet. De redovisar och granskar hur väl skolan når de nationella målen. Tillsynsbesök genomförs i de flesta kommuner av förvaltningschefen. En form av tillsyn är möte med skolans ledningsgrupp, där ledningens uppgifter diskuteras. Tillsyn kan vara olika organiserad i kommunerna. Enligt skolinspektionen är det inte tillräckligt med tillsyn utan kvalitetssäkring är viktigt. Det är en mjukare form av ansvarsutkrävande (Persson)

5.5.3 Stadsdelskontroll

Barn- och ungdomschefen träffar skolledarna regelbundet. Stadsdelschefen träffar ledningsgruppen, som består av rektorer, vid behov. Dessa sammankomster är en viktig del i kvalitetssäkring av skolverksamheten. Skolornas kvalitetsredovisningar följer upp måluppfyllelsen av stadsdelens mål. Kontroll skall kunna leda till återstyrning enligt kontrollidealet. Barn- och ungdomsrådets ledamot hävdar dock att policyn aldrig under hans fyra år i stadsdelsfullmäktige radikalt ändrats. ”Det rullar bara på och rullar på” (Olhson). Vidare vill han få kontinuerliga budgetredovisningar från varje skola. Det är ett sätt att öka kontrollen (Olhson).

5.5.4 Skolans kontroll

Rektor har ansvar för att skolans resultat utvärderas i relation till de mål som finns angivna i den lokala arbetsplanen och den nationella skolplanen. I syfte att kunna ta vara på detta ansvar är det viktigt att det genomförs en regelbunden kontroll av framförallt den pedagogiska verksamheten. Det är skolans ansvar att beskriva varför de till exempel inte nått upp till de nationella målen och vad det beror på. Man skall även ge förslag på förbättringar. En av informanterna uppfattar det som att allt mer ansvar läggs på skolorna men anser att man för en bra diskussion om utvärdering på stadsdelsnivå (Arvidsson).

Systemet med självutvärdering bygger på tillit till rektorns och övrig utbildningspersonals kompetens och neutralitet. Rektorns ansvarsområde är tydligt avgränsat och man är generellt sett väl medveten om hur kontrollen bör ske. Det finns dock en inneboende risk i att skolan genom självutvärdering ser till att förvaltning eller politiker inte har någon anledning att sätta skolan under förstoringsglaset (Johannesson, 2002:329). Att en enhet själv utvärderar sig är inget unikt system för utbildningssektorn utan är ett generellt tillvägagångssätt inom förvaltningen. Alla beslut som tas inom skolan skall registreras och dokumenteras. Det är viktigt för att kunna kontrollera den enskilda skolans verksamhet.

Kontrollen inom skelsektorn sker formellt enligt en hierarkisk trappa, där överordnad kontrollerar underordnad. Förvaltningens självutvärdering har stor betydelse då de redan har stor makt i andra led i beslutsprocessen. Att förvaltningen utvärderar sig själv får återverkningar för hela processen då besluten kan komma att drivas mer av förvaltningen än av politikerna. Efterkontroll är den länk som förbinder implementering med initiering, beredning och beslutsfattande (Lundquist, 1993:100).

5.6 Friskolans inriktning och mål

En friskola är en skola som har en annan huvudman, ägare, än de som drivs av kommun eller landsting. En fristående skola är riksrekryterande och öppen för alla, även om den inte ligger i den kommun där eleven är bosatt.

Skollagen gäller endast för friskolor där detta framgår av direkta hänvisningar i lagstiftningen och förordningen om fristående skolor. I övrigt skall undervisningen i friskolor ge i huvudsak samma kunskaper och ha lika mål som kommunala skolor.

En fristående skola får inte ta ut avgifter för undervisningen av eleven, det gäller även anmälningsavgift eller registreringsavgift. Skolorna finansieras genom kommunala bidrag som kommer från elevernas hemkommuner. Efter att Skolverket godkänt en friskola är hemkommunen skyldig att betala bidrag till skolan för de elever som finns där. Bidraget baseras på kommunens skolpeng. Bidraget ska ungefär motsvara den kostnad kommunen har när eleven går i den kommunala skolan. Systemet med kommunala bidrag till friskolor infördes 1992.

Det nya systemet ledde till en ökning av antalet friskolor i landet. Ca 8% av landets elever går idag i en fristående skola. Det är en snabb ökning.

Friskolor kan ha olika riktlinjer och profiler. De följer dock generellt de statliga måldokument som finns. Det kan dock vara så att skolan utformar sin egen kursplan.

Det vanligaste sättet att driva en friskola är i formen av ett aktiebolag. Det beror på att det är den associationsform som har de klaraste och tydligaste reglerna. Drivkraften bakom en friskola är dock sällan ekonomiska intressen utan ett intresse av att arbeta i en skola med egna idéer. Skolorna ägs och drivs vanligtvis av samma personer. Rektorn på en friskola har samma ansvar som rektorn på en kommunal skola¹.

5.6.1 Tillsyn och kontroll

Kvalitetsredovisningen på friskolor skiljer sig inte nämnvärt från den kommunala skolan. En friskola måste följa de nationella målen, den statliga skolplanen, dock är den inte skyldig att följa den kommunala skolplanen. En friskola har årlig utvärdering och kvalitetssäkring. Utvärderingen skolan gör skickas till stadsdelen som gör en sammanställning över alla skolor i dess område.

Insyn är en förutsättning för att det skall gå att göra en rättvis bedömning av skolans bidragsbehov, grundat på skolans åtagande. Kommunen har full insyn i en friskolas ekonomi, med anledning av att den ger pengar till skolan. Friskolor granskas främst av Skolverket. Kommunen kan rapportera till skolan om exempelvis elevantalet på skolan inte stämmer.

Syftet med tillsyn är att garantera föräldrar och elever som väljer skolan, att de kvalitetskrav som förutsätts i läroplan och skollag motsvaras på skolan. Efter att tillsynen är genomförd sker en bedömning och brister rapporteras. Skolan har skyldighet att redovisa åtgärder som de genomfört. Om man inte åtgärdar brister kan rätten till bidrag återkallas och man kan i slutändan riskera att få sitt tillstånd indraget. Detta kan även ske om en friskola inte deltar i uppföljning och utvärdering.

¹ Friskolor styrs av skollagen (1985:1100) och förordningen om fristående skolor(1996:1206).

6 Analys

6.1 Hur utkrävs ansvar inom utbildningssektorn?

Det finns formella riktlinjer och dokument om hur skolorganisationen skall se ut. Rapportering och utvärdering av verksamheten sker på alla nivåer inom utbildningssektorn vilket följer NPM's fokusering på det formella ansvaret. Det är ett system som fortfarande är i utvecklingsfasen men som är konsoliderat som ideal inom verksamheten. Lundquist hävdar att det är generellt för den svenska förvaltningen (Lundquist, 1998:142).

Vi tolkar våra intervjuer som att våra informanter anser att de vet vad som är deras ansvarsområde, men de är dåliga på att kommunicera med andra. De är invävda i en skolkultur som är svår att förändra och lämna trots reformer (Brunsson, 1990:259). Undersökningen visar att politiker tycker att det är oklart var de olika ansvarsområdena slutar. Vår analys av data visar att det finns en tendens att aktörerna fränsäger sig sitt personliga ansvar och för upp ansvaret i förvaltningskedjan. Enligt vår definition av ansvar finns det ibland en bristande demokratisk ansvarssyn inom utbildningssektorn. Det kan bero på att många aktörer är involverade på olika nivåer vilket gör det lättare att slå fränsäga sig ansvar.

Ansvar i utbildningssektorn utkrävs i dialogform mellan olika delar av verksamheten. Skolan har en egen kultur. Analysen visar att det finns en tillit till varandra och till systemet inom skolförvaltningen. Hur man utkrävs på ansvar för sina handlingar och beslut grundas till viss del på de värderingar och normer som finns i skolans organisationskultur. Det är ett uttryck för att skolans informella normer om lämplighet är konsoliderade. Denna kultur och tillit är under förändring då skolans organisering och struktur utvecklas. Nya aktörer har inträtt på skolscenen genom New Public Management och det har gjort att identiteten förändrats. Organisationskultur ser olika ut, varje organisation har en egen kultur. Den kultur av ansvarsutkrävande som finns i svenska skolan skiljer sig från hur den i andra länder, då den sociokulturella basen varierar.

6.2 Vilken inverkan har reformerna inom offentliga skolväsendet, innebärande ramstyrning, decentralisering och starkare ledarskap, på möjligheten att utkräva ansvar?

Reformerna som genomförts i utbildningssektorn speglar på många centrala punkter New Public Managements idéer. Målen hinner inte utvärderas efter deras effekter som NPM förespråkar, då utbildningssektorn är under ständig förändring. Målen är och skall inte heller vara specifika för att ge handlingsutrymme för aktörerna längre ner i ansvarskedjan. Vagt formulerade mål har gett handlingsfrihet såväl som osäkerhet i systemet. Mål skapas enligt det kulturella perspektivet utifrån rådande kultur och gör således att vissa aspekter lyfts fram medan andra ignoreras. Utbildningssektorn har genomgått en formativ fas som varit avgörande för dess utveckling. NPM har inneburit förändring av formella riktlinjer som lett till en förnyad organisationskultur.

Mål- och resultatstyrning och decentralisering har stärkt skolledarens roll. I en struktur som är decentraliserad är det otydligt vem som skall stå till svars. Det blir olika personer som i skilda situationer får stå till svars. Ansvaret riskerar att lämnas utan att någon tar på sig det. För utomstående är det svårt att se vem det är som i realiteten har ansvar, och det blir de nyckelpersoner, exempelvis rektorer, som formellt har ansvar som ”hängs ut” i media. Rektorn har ett mycket stort politiskt och juridiskt ansvar. Det juridiska ansvaret är klart definierat och enligt oss väletablerat i rektorernas definition av sitt eget ansvar. Ledarens roll har förändrats i riktning mot NPM. Rektorer har både på grund av nya juridiska åtagande men även en förändrad skolkultur fått en mer utåtriktad och företagslik roll. Inom skolorganisationen har det skett en individualisering av ansvar. Rektorer tar ansvar endast enligt deras kontrakt och regler. Utöver det är det svårt att utkräva ansvar.

Formella riktlinjer har styrt och påverkat kulturen. Det finns formella ramar för rektorns ansvar. Utöver det som finns exakt angivet är det dock svårt att utkräva ansvar. Det politiska ansvaret försvagas därmed (Christensen, 2005:189). Det blir ofta politiker som får stå till svars för stor del av skolans verksamhet, samtidigt som de har lite makt att förändra i realiteten. Det finns en diskussion inom utbildningssektorn och samhället i stort, om att skolan länge vistats i en bubbla. Det kan man enligt NPM tolkas som att skolan som en enskild sektor förr hade sina egna specifika mål som inte passade med samhällets allmänna mål och utveckling. Processen mot en mer marknadsanpassad skola är ett steg mot en harmonisering mellan skolans kultur och den kultur som finns i samhällets som helhet.

Vi tolkar det som att det finns en ökad förändringsbenägenhet hos skolledarna i jämförelse med resten av skolpersonalen. Det kan bero på att dessa varit med på möten och konferenser där skolpolitiska trender diskuterats. De har på så sätt introducerats mer och djupare i de nya processerna vilket torde leda till ökad förståelse och acceptans. Våra informanter upplever att det är svårt att förändra

kulturen på skolan och ställa om personalen mot en mer flexibel skola. Ett tydligt genomslag för NPM är de individuella planerna för lärarna samt den individuella lönesättningen. Personalen skall vara socialt begåvade men även bra på att göra så att eleverna uppnår de nationella målen. Det sker alltså inte ett weberiansk hierarkisk modell utan bygger på andra mer svårdefinierade eller kompatibla variabler. Det kan öka den anställdes beroende av sin chef.

Genom att rektorerna blir ansvariga för budget har de fått ändra sin organisering av verksamheten. De måste försöka locka elever och lärare till sin skola. Kundbegreppet som finns inom NPM har börjat diskuteras inom ledarskapskurser för skolledare. Den ökande andelen familjer som väljer att placera sina barn i friskolor kan även ses som ett exempel på denna trend. Man ser utbildning som en valpalett där man väljer den utbildningsinriktning som passar elevens intressen och behov bäst. Individens har genom mål- och resultatstyrning hamnat i fokus. Det rör allt från individuella utvecklingsplaner för elever till den nyinförda posten som elevombudsman. Skolan försöker forma eleverna för att passa den internationella konkurrensen och skapa kunskapsintensivt elevmaterial. Det stödjer New Public Managements konvergenstes.

Det finns en klyfta mellan makt och ansvar, och är troligtvis en viktig förklaring till varför offentliga organisationer har brister i legitimitet och får ökad kritik från medborgare. Politiker har en mer komplex roll, med flera kulturella variabler att väga in, och måste ta hänsyn till det faktum att de är valda och har ett ansvar mot sina väljare.

6.3 Hur sker kontrollen av verksamheten i kommunala skolor respektive i friskolor och vilka effekter får det på möjligheten att utkräva ansvar?

Det sker ökad kontroll i offentlig sektor och så även inom utbildningssektorn. Rapportering av måluppfyllelse och budget har blivit mer omfattande.

Friskolor kontrolleras i högre grad än kommunala skolor då de har mindre demokratisk öppenhet (Persson). Möjligheten att utkräva ansvar i en friskola är begränsad. Ansvar för elevernas lärande och sociala uppfostran läggs inte på kommunen utan på en aktör som man inte kan kontrollera fullt ut. Då ansvarsutkrävande mot friskolor utkrävs i dialogform, är det viktigt att skolan är lyhörd. Det skall gå mycket långt innan man stänger en skola och det finns möjlighet för huvudmannen att överklaga en nerläggning. En kommunal skola övervakas mer direkt av kommunen och dess politiker. De är skyldiga att följa den kommunala skolplanen och lämna kvalitetsredovisning till stadsdelen. Effekterna av detta skall ses i ljuset av den centrala roll som utbildningssektorn har i vårt samhälle. Genom friskolornas intåg på utbildningsarenan har idén om skolan som

en institution där alla barn fostras tillsammans och i samma anda försvunnit eller åtminstone förändrats (Oftedal Telhaug, 2004:143).

Friskolorna kan ses som ett tecken på en allmän samhällsförändring där grundläggande samhällsuppgifter som utbildning och sjukvård läggs ut på marknaden. Ansvarbegreppet följer generellt sett inte samma hastighet som makten vilket gör att det råder en förvirring över hur dessa nya aktörer skall kontrolleras och vilket ansvar de har. Staten har ansvar för att alla elever får en likvärdig utbildning men var går gränser mot det privatas ansvar?

6.4 Sammanfattande reflektioner

Ansvarsutkrävande kan på många sätt sägas vara svensk förvaltnings akilleshäla, och utbildningssektorn är ett exempel på det. Våra teorier belyser olika aspekter av förvaltningen. De förklarar hur ansvarsutkrävande sker inom förvaltningen utifrån två synvinklar som kompletterar varandra.

Det är många aktörer involverade i ansvarsprocessen inom förvaltningen, vilket gör att det blir oklart vem det är i realiteten som har ansvar. Reformen inom förvaltningen har inneburit att ansvarsutkrävande har komplicerats. Det har genomförts reformer men processer för ansvarsutkrävande har inte utvecklats i samma takt. Ledarskapet inom skolan med rektorns stärkta roll har gjort att ansvaret för den dagliga skolverksamheten hamnar på denna aktör. Det sker framförallt en mjuk form utav ansvarsutkrävande inom skolektorn.

Ansvarsutkrävande inom skolan är en fråga om demokrati, legitimitet och skapandet av grundläggandet av värderingar hos medborgarna. Om inte individen får en tillfredställande utbildning får detta konsekvenser och skapar bristande förutsättningar för den enskilde hela livet. Hela samhället påverkas av förändringar i utbildningssektorn. Skolan skapar och sår värderingar hos eleverna. De värderingar och normer som förmedlas i skolan påverkar hur eleverna tolkar och agerar i samhället. Fokus på individen inom skolan skapar individer med sådana egenskaper vilka sedan formar samhällsutvecklingen. Skolan och samhället påverkar varandra. Samhället återspeglas i skolans organisering och skolan återspeglar samhällets normer och värderingar.

Ansvarsutkrävande inom utbildningssektorn kan ses som exempel på den svenska förvaltningens tystnad när det rör ansvarsfrågor. Det är sällan en aktör ställs inför juridiskt ansvar genom att till exempel tvingas avgå. Att någon får ta ansvar implicerar inte en omedelbar förbättring, ännu mindre om den som utkrävs på ansvar inte har haft möjlighet att påverka utfallet. Ansvarsutkrävande kan dock förändra och väcka förvaltningen. Det finns en spänning mellan individuellt och kollektivt ansvar. Många viktiga politiska beslut i exempelvis kommunfullmäktige tas gemensamt och det blir därmed ett kollektivt ansvar för beslutets effekter. Det kan bli problematiskt om inte kollektivet eller en enskild individ sedan lyfter sitt ansvar. Om alla verkar ha ansvar för allting, slutar det lätt med att ingen har ansvar för något.

Det nuvarande systemet där det är svårt att utkräva ansvar av politiker, tjänstemän och rektorer undergräver medborgarnas förtroende för förvaltningen.

7 Referenser

7.1 Böcker

- Brunsson, Nils (red.), 1990. *Makten att reformera*. Helsingborg: Carlsson Bokförlag.
- Christensen, Tom (red.), 2005. *Organisationsteori för offentlig sektor*. Malmö: Liber AB
- Drucker, Peter F, 1975. *Organisation, Ledning, Ansvar, Handboken för beslutsfattare*. Stockholm: LiberFörlag
- Esaiasson, Peter (red.), 2005. *Metodpraktikan Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Norstedts Juridik AB.
- Johansson, Ulla, 1998. *Om ansvar Ansvarsföreställningar och deras betydelse för den organisatoriska verkligheten*. Lund: Lund University Press.
- Lundquist, Lennart, 1998. *Demokratins väktare*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart, 1993. *Det vetenskapliga studiet av politik*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart, 1993. *Ämbetsman eller direktör? : förvaltningschefen i demokratin*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Lundquist, Lennart, 1992. *Förvaltning, stat och samhälle*. Lund: Studentlitteratur.
- Premfors, Rune (red.), 2003. *Demokrati & byråkrati*. Lund: Studentlitteratur.

7.2 Övrigt källmaterial

- Ahlenius, Inga- Britt, 2005-01-11. "Att någon får gå blir kraftig signal",
Dagens nyheter,
<http://www.dagensnyheter.se/DNet/jsp/polopoly.jsp?a=364150>.
- Dagens Nyheter, 2005-05-12. "Lättare för kränkt elev dra skolan inför domstol"-
Skolminister Ibrahim Baylan presenterar ny lag mot mobbing och sexuella trakasserier i skolan".
[www.http://www.sweden.gov.se/sb/d/4586/a/44770;jsessionid=ascxjx2DzaU8](http://www.sweden.gov.se/sb/d/4586/a/44770;jsessionid=ascxjx2DzaU8)
- Friskolornas riksförbund, *Fakta om friskolor*, Faktabok om friskolor,
<http://www.friskola.se/filer/Faktabok.pdf>

- Gelfand, Michele, 2004-14. *Culture and accountability in organizations: Variations in forms of social control across cultures*. Human Resource Management Review.
- Ibrahim Baylan, tal i ABF Stockholm, 2005-03-23, www.regeringen.se
- Johannesson, Ingolfur Asgeir, 2002-46-3. *An Inevitable Progress? Educational restructuring in Finland, Iceland and Sweden at the turn of the millennium*. Scandinavian Journal of Educational Research.
- Lindgren, Mats. www.skane.se/templates/Page.aspx?id=132169-20k
- Nilsson, Göran, 2006:3, "Det här förväntas av dig som rektor", [www.chef och ledarskap.se](http://www.chef.och.ledarskap.se).
- Oftedal Telhaug, Alfred, 2004:48:2, *From Collectivism to Individualism? Education as Nation Building in a Scandinavian Perspective*. Scandinavian Journal of Educational Research.
- Reglemente för Malmö kommunstyrelse, www.malmo.se, Skolverket, *Inspektera för att förbättra- ett informationshäfte om Skolverkets utbildningsinspektion*.
- Skolverket, 1997. *Ansvar för skolan- en kommunal utmaning*. Stockholm: Liber Distribution.
- Skolverket, *Tillsynen av skolan-en skrift framtagen som stöd för kommunernas egentillsyn*.
- Skolverket, *Inspektionsrapport från Skolverket 2006:26 Utbildningsinspektion i Malmö kommun stadsdel Hyllie*.
- Stadskontoret, 2003:11. *Reglering av ansvar och ansvarsutkrävande*. www.stadskontoret.se
- Stadskontoret, *Skolplan för Malmö*, www.malmo.se
- Statsvetenskapliga institutionen Lund Universitet, 2003. *Konsten att skriva & tala*. Statsvetenskapliga Föreningen.

7.3 Intervjuer

- Andén Anki, rektor på Europaskolan, Hyllie stadsdel, Malmö, 2006-05-12.
- Andersson Marie-Louise, Barn- och ungdomschef i Hyllie stadsdel, Malmö kommun, 2006-05-05.
- Arvidsson Karl- Axel, rektor för Stadions rektorsområde, Hyllie stadsdel, Malmö, 2006-05-03.
- Eriksson Agneta, kommunalråd med ansvar för utbildningsfrågor, Malmö kommun. 2006-05-08.
- Lindelöw Karin, rektor för Lindeborgs rektorsområde, Hyllie Stadsdel, Malmö, 2006-05-05.

Olhson Johan, ledamot i Barn- och ungdomsrådet i Hyllie stadsdelsfullmäktige,
Malmö kommun, 2006-05-05.

Persson Björn, enhetschef för Utbildningsinspektionen, Lund, 2006-04-20.

