

# Den upplevda styrningen

En fallstudie av gymnasieskolan i Malmö kommun om den upplevda styrningen och styrningsproblematik

## Abstract

Utbildningssystemet i Sverige har genomgått en mängd förändringar och reformerats under de senaste trettio åren. Med decentraliseringen av skolan på 1980-talet övergick ansvaret av skolväsendet från staten till kommunen. På 1990-talet avreglerades skolan och det var nu tillåtet för privata aktörer att bedriva friskolor. Styrningen av skolan har förändrats eftersom det skett en förskjutning av den offentliga verksamheten till den privata sektorn, därmed har styrningen av skolan blivit allt mer komplex.

Syftet med uppsatsen är att undersöka hur olika aktörer inom gymnasieskolan upplever styrningen idag samt se om dagens styrning är problematisk utifrån en demokratisynpunkt. Avgränsningen av arbetet sker genom att enbart fokusera på gymnasieskolan i Malmö kommun, därför är ansatsen en fallstudie. Uppsatsens huvudmaterial består av nio intervjuer med högt uppsatta personer inom skolverksamheten i Malmö kommun.

Resultatet av studien visar att aktörerna i Malmö kommun upplever styrningen olika och det finns ingen entydig bild över hur styrningen av gymnasieskolan i Malmö kommun ser ut. Balansen mellan demokrati- och ekonomivärden är ojämnt fördelad inom skolverksamheten idag.

*Nyckelord:* Malmö kommun, gymnasieskola, styrning, likvärdighet, fallstudie, teorianvändande

*Antalet ord:* 10.178

# Innehållsförteckning

<u>Kapitel</u>	<u>Rubrik</u>	<u>Sida</u>
<b>1.</b>	<b>Inledning</b>	<b>2</b>
1.1	Bakgrund	2
1.1.1	Skollagen och gymnasieförordningen	3
1.2	Syfte och frågeställning	3
1.2.1	Frågeställning	4
1.3	Teoretisk ansats	4
1.4	Disposition	4
<b>2.</b>	<b>Metod</b>	<b>4</b>
2.1	Material	5
2.1.1	Intervjuer	6
<b>3.</b>	<b>Teori</b>	<b>7</b>
3.1	Vårt offentliga etos	7
3.2	Byråkrati	8
3.3	New Public Management	8
3.4	Governance- och Nätverksstyrning	9
<b>4.</b>	<b>Gymnasieskolan</b>	<b>11</b>
4.1	Intervju med förvaltningen	11
4.1.1	Intervju	11
4.1.2	Analys av utbildningsförvaltningen	12
4.2	Intervju med nämndpolitiker	13
4.2.1	Intervju	13
4.2.2	Analys av nämnden	14
4.3	Intervju med kommunala skolor	15
4.3.1	Intervju	15
4.3.2	Analys av de kommunala skolorna	16
4.4	Intervju med friskolor	17
4.4.1	Intervju	17
4.4.2	Analys av friskolorna	18
4.5	Sammanfattning av analyserna	18
4.6	Styrningsproblem	19
4.6.1	Intervju	19
4.6.2	Analys av styrningsproblemen	21
<b>5.</b>	<b>Avslutning</b>	<b>23</b>
5.1	Slutsatser	23
5.2	Diskussion	24
5.2	Framtida forskning	25
<b>6.</b>	<b>Litteratur</b>	<b>26</b>
6.1	Internetkällor	26
6.2	Lagtexter	27
6.3	Intervjuer	27

# 1 Inledning

Skolan i Sverige har under lång tid genomgått och genomgår fortfarande stora förändringar. Inte minst har en mängd reformer kring styrningen av skolan genomförts. Ansvar för skolväsendet har förflyttats från staten till kommunen och ekonomin har fått allt större betydelse för styrningen av skolan. I och med avregleringen av skolan på 1990-talet har det kommit in allt fler privata aktörer som driver friskolor. Denna förändring, med flera aktörer som styr, har bidragit till att styrningen blivit allt mer komplex (Norén, 2003, s. 47-62). I rapporter utgivna av skolverket kan man tydligt se att antalet friskolor i landet ökat kraftigt under de senaste tio åren, och trenden verkar fortsätta (Skolverket, 2011, s. 80-82). I en debattartikel i DN skriver Magnus Henrekson och Jonas Vlachos om huruvida den ökade konkurrensen om elever i gymnasieskolor ger orättvisa gymnasiebetyg.

Mellan 1997 och 2007 ökade andelen elever som gick ut gymnasiet med MVG i alla ämnen – 20,0 i slutbetyg – med 28 gånger. Majoriteten av skolorna som ligger i topp är friskolor. En förklaring kan vara att friskolereformen och övergången till fritt gymnasieval har lett till en hård konkurrens om eleverna – och skolpengen. (Dagens Nyheter, 2009-08-17)

Debattartikeln från Dagens Nyheter, samt den ökade samhällsdebatten om problematiken kring gymnasieskolan, ökade vårt intresse för skolverksamheten i Sverige (Dagens Nyheter, 2009-08-17). På grund av att styrningen i skolan har blivit allt mer komplex anser vi att det är intressant att undersöka hur styrningen av gymnasieskolorna ser ut idag. Skolans verksamhet ska genomsyras av demokrativärden, men debattartikeln i Dagens Nyheter speglar en annan bild där gymnasieskolas verksamhet verkar präglas av ökade ekonomivärden och minskade demokrativärden. Är balansen mellan ekonomi- och demokrativärden i skolverksamheten ojämn?

## 1.1 Bakgrund

Den offentliga sektorns organisation och ledning har följt ett slags pendlingsmönster, från centralisering till decentralisering. Avvägningen mellan centralisering och decentralisering påminner om den här pendelrörelsen. Vid decentralisering är det svårt att uppnå mål som lika standard, enhetlighet och likvärdighet eftersom detta förutsätter central politisk kontroll. Vid centralisering kan man inte anpassa den offentliga servicen efter lokala behov eftersom alla beslut fattas centralt (Ahlbäck Öberg & Rothstein (red.), 2010, 245-247). Under 1980-talet decentraliserades flera verksamheter i den svenska offentliga sektorn, inte minst skolan. Det skedde en del reformer som gjorde det möjligt att förändra skolan. Kommunerna i Sverige har sedan länge haft ett någorlunda stort självstyre, men 1991 kom en viktig förändring. Ansvar för skolväsendet övergick från staten till kommunerna. Varje enskild kommun fick själva besluta om

nyetableringen av gymnasieskolor under offentligt huvudmannaskap och fristående producenter fick rätt att etablera sig. Decentraliseringen och den ökade konkurrensen mellan de kommunala och fristående skolorna skulle förbättra kvaliteten på skolan. Finansieringen av gymnasieskolan kom också att förändras. 1994 infördes beslutet om att elevens hemkommun skulle bidra till elevens skolgång med en så kallad elevpeng, och att bidraget skulle följa eleven. Kommunen stod därmed för den ekonomiska administrationen och skolverket fick till uppgift att övervaka marknaden med fokus på de fristående skolorna. De nya bestämmelserna öppnade upp för en ökad valfrihet för eleven (Norén, 2003, s.47-62).

### 1.1.1 Skollagen och gymnasieförordning

2010 kom en ny skollag (2010:800) och gymnasieförordning (2010:2039), som har i syfte att förtydliga, och förbättra, dagens regelverk för gymnasieverksamheten. Lagarna ligger till grund för den nya gymnasieskolan GY11 som började gälla 2011.

Skollagen reglerar bland annat ersättningen från kommunen till enskilda huvudmän. Om en kommun bestämmer sig för att investera ytterligare pengar i den kommunala skolan, utöver den fasta elevpengen, ska ett likvärdigt belopp lämnas till de enskilda huvudmännen som bedriver fristående gymnasieskolor i kommunen. Detta omnämns som *lagen om lika villkor* och är en del av skollagen (SFS, 2010:2039, kap 14 § 8). Lagarna ger även mer ansvar till rektorerna på gymnasieskolan, och på så sätt förbigår huvudman – förvaltningsrättslig term som syftar på den högst ansvariga personen för verksamheten.– angående utbildningen och kvaliteten. För de kommunala skolorna i Malmö är nämnden huvudman och för friskolor är huvudmannen den som är högst ansvarig inom dess organisation (SFS, 2010:800, kap 15 § 30-34).

## 1.2 Syfte och frågeställning

Syftet med uppsatsen är att undersöka hur samhällsstyrningen upplevs idag, då det delvis har skett en förskjutning av den offentliga verksamheten till den privata sektorn. (Vår definition av styrning: någon eller något, ett styrsobjekt, försöker påverka någon eller något, ett styrobject, i ett visst avseende.) (Statskontoret 2011:22, s. 22). Vi vill analysera eventuella demokratiproblem och undersöka om dagens styrning är problematisk utifrån en demokratisynpunkt. Vilka värden betonas i den offentliga verksamheten, har ekonomivärden ersatt demokrativärden eller läggs det fortfarande mycket fokus på demokrativärden?

Eftersom styrningen sedan avregleringen av gymnasieskolan blivit allt mer komplex vill vi ge en tydligare bild av hur den egentliga styrningen ser ut idag. Samhällsdebatten har den senaste tiden belyst problemen med gymnasieskolan. Friskolor har fått negativ uppmärksamhet bland annat vad gäller skatteplanering, minskad lärartäthet och kvalitetsbrist. Mediedebattens stora fokus på ämnet gör det aktuellt och intressant att studera. År 2010 kom dessutom en ny skollag som har förtydligat och förbättrat dagens regelverk för gymnasieverksamheten. Att

lagen är så pass ny gör valet av ämne extra intressant eftersom det inte finns tillräcklig forskning inom styrningen av gymnasieskolan.

### 1.2.1 Frågeställning

Enligt syftet har vi valt att arbeta med två frågeställningar. En som behandlar den upplevda styrningen av gymnasieskolan och en som behandlar demokrati- och ekonomivärden. Våra frågeställningar är:

- Hur upplever kommunen styrningen av gymnasieskolan; stämmer bilden överens med skolornas upplevda styrning?
- Vilka värden betonas i gymnasieskolan idag; är det jämvikt mellan ekonomi- och demokrativärden?

## 1.3 Teoretisk ansats

För att kunna analysera våra frågeställningar använder vi oss av Lennart Lundquist teori om vårt offentliga etos samt tre styrningsteorier: den traditionella byråkratiska styrningen, New Public Management och Governance-nätverksstyrning. Byråkratisk styrning bygger på hierarki med tydliga regler och standardiserade procedurer. Detta sätt att styra ses ofta som trögt och ineffektivt (Rövik, 2007, s. 104). Idéerna i New Public Management är hämtade från den privata sektorn och betonar de ekonomiska värdena. Med New Public Management vill man lösa trögheten och ineffektiviteten som förekommer i byråkratisk styrning (Christensen et.al. 2007, s. 221-243). Governance innebär att det har skett en förändring i den statliga styrningen; staten är inte längre den enda auktoritativa samhällsaktören som sätter ramar för hur samhället och dess verksamheter ska organiseras och styras. Många olika aktörer från den offentliga och privata sektorn samverkar i nätverksbaserade strukturer och i dessa möts kontakter, intressen och initiativ (Hedlund, Montin (red.) 2009, s. 12-13).

## 1.4 Disposition

I det inledande kapitlet beskriver vi bakgrunden till vår uppsats. Detta följs av arbetets syfte och frågeställning samt teoretisk ansats. I den teoretiska ansatsen redogör vi för de teorier som arbetet grundar sig på. Kapitel två ligger till grund för metod och material. Kapitel tre innehåller uppsatsens teoridel. I detta kapitel presenterar vi Lennart Lundquist teorier om vårt offentliga etos. Därefter redogör vi våra tre styrningsteorier. I kapitel fyra sammanställer vi den upplevda styrningen av gymnasieskolan i Malmö kommun genom de intervjuer som vi har gjort och analyserar svaren utifrån våra styrningsteorier. Vi tittar på vilka värden som betonas i skolverksamheten idag och analyserar eventuella problem. I kapitel fem presenterar vi uppsatsens slutsats, diskussion och framtida forskningsförslag kring ämnet.

## 2 Metod

Denna uppsats är en teorianvändande studie. Våra teorier är utvalda för att kunna beskriva olika styrningssätt på bästa sätt. Teorierna är centrala för genomförandet av uppsatsen och ska hjälpa oss att besvara våra frågeställningar (Esaïasson et.al. 2010, s.42).

I kapitel tre, som är vår teoridel, går vi mer noggrant in på vilka teorier vi använt oss av i uppsatsen. I korthet använder vi oss av tre olika teorier om styrningsformer: den traditionella byråkratiska styrningen, New Public Management och nätverk- governance styrning. Vi använder oss även av Lennart Lundquists teori om vårt offentliga etos för att analysera vilka värden som betonas i skolverksamheten i Malmö kommun.

För att besvara våra frågeställningar ska vi göra en fallstudie på gymnasieskolan i Malmö kommun. I vår fallstudie utgår vi från våra teorier, därefter ska vi intervjua relevanta personer som kan hjälpa oss att analysera gymnasieskolan i Malmö. Vi gör skillnad på kommunala skolor och friskolor. Anledningen till det är för att kunna belysa olika slags ägarförhållanden samt vissa skillnader mellan kommunal och privat verksamhet inom offentlig sektor.

Vi valde att göra en fallstudie på gymnasieskolan i Malmö kommun eftersom det är en intressant kommun att studera. I dagsläget finns det tjugotre friskolor och tolv kommunala gymnasieskolor (Skolverket, 2011, Tabell 3B). Andelen elever som går nationellt program på friskolor är 44 % jämfört med 56 % på kommunala skolor (totalt finns 18 nationella program med gemensamma innehålls- och examensmål varav 12 är yrkesinriktade och sex högskole-förberedande). Malmö kommun är alltså ett typexempel på den nya samhällsförändringen med en hög andel friskolor och många aktörer (Skolverket, 2011, Tabell3C) (SFS, 2010:800, kap. 15 § 7, kap 16, § 2-10, 21-28).

Vi har valt att avgränsa vår uppsats genom att fokusera på gymnasieskolan i Malmö kommun. Avgränsningen föll naturligt eftersom Malmö kommun organiserar gymnasieskolan och grundskolan olika. Grundskolorna är uppdelade i tio olika stadsdelsförvaltningar som själva organiserar sin grundskola vilket gör överskådligheten svårare. Gymnasieskolan har en tillhörande nämnd och förvaltning vilket förenklar arbetet. Vi har därför valt att enbart studera gymnasieskolan och förbise grundskolan även fast de behandlas av samma skollag (Malmö kommun 1).

### 2.1 Material

I analysen har vi använt oss av primärmaterial, det vill säga oberoende källor, som huvudmaterial för att besvara våra två frågeställningar. Huvudregeln beträffande källor är att primärdata (oberoende källor) är mer trovärdiga än sekundärdata (beroende källor). Primärdatan vi har använt oss av består av nio intervjuer. Intervjurespondenterna består av en nämndpolitiker, en högt uppsatt från utbildningsförvaltningen samt rektorer från kommunala gymnasieskolor och friskolor i Malmö kommun. Med källmaterialet ska vi få ökad förståelse i hur den upplevda styrningen av gymnasieskolan i Malmö ser ut, samt kunna analysera

vilka värden som betonas inom den offentliga verksamheten idag. Anledningen till att vi valt intervjuer som källa i analysen beror på att vi anser det vara bästa upplägget för att få en genuin bild av den upplevda styrningen av gymnasieskolan i Malmö kommun. (Esaïasson et.al. 2010, s 319-325).

### 2.1.1 Intervjuer

Vi har valt att använda oss av samtalsintervjuer som intervjuteknik. Att använda samtalsintervjuer som undersökningsmetod kan ge goda möjligheter att registrera svar som är oväntade. Samtalsintervjuer lämpar sig bra då man har en frågeställning som vill synliggöra fenomen, det vill säga undersökningen vill att människor ska beskriva hur de uppfattar sin omkringliggande miljö (Esaïasson et.al. 2010, s 283-284). Med samtalsintervjuer kan det uppstå oönskade effekter i samspelet mellan intervjuaren och den intervjuade. Det kan ske en omedveten påverkan och styrning från den som håller i intervjun och en anpassning av svaren från respondenten. Vi är medvetna om problemen med samtalsintervjuer men vi anser att det är det bästa sättet att genomföra uppsatsen på (ibid, s. 265-266).

Vi har valt att intervjua en nämndpolitiker som är väl insatt i skolverksamheten i Malmö kommun, en tjänsteman som är högt uppsatt i utbildningsförvaltningen och två rektorer från kommunala gymnasieskolor och fem rektorer från friskolor i Malmö kommun. Intervjurespondenterna har fått tala fritt om hur de upplever styrningen av gymnasieskolan i Malmö kommun utifrån sina perspektiv eftersom vi därför får en bättre förståelse. Vi har försökt hålla intervjuerna lika lång, längden på intervjuerna har varit cirka tjugo minuter. Undantaget har varit de intervjuer vi gjort via mejl med tre rektorer som jobbar på friskolor i Malmö kommun. Vi har valt att hålla alla respondenter anonyma eftersom vi anser att vi får mer trovärdiga svar då.

Vi valde att intervjua en politiker och tjänsteman för att skapa en bredare insyn i den upplevda styrningen av gymnasieskolan i Malmö kommun. Rektorerna vi valde att intervjua är högsta chefer för enskilda gymnasieskolor i kommunen och därmed väl insatta i verksamheten. Intervjuerna har gett oss en bra inblick i hur den upplevda styrningen ser ut samt vilka värden som betonas. Materialet är därför en bra grund för att kunna besvara vår frågeställning.



### 3. Teori

I styrningen av den offentliga verksamheten är det viktigt att värna om demokrati- och ekonomivärden. Detta diskuterar Lennart Lundquist i sin bok *Demokratins väktare*. För att förstå problemen med styrningen har vi valt att titta närmare på teorin om vårt offentliga etos. Därefter går vi vidare till huvuddelen i detta kapitel och beskriver våra tre centrala styrningsteorier, som är till hjälp för att kunna analysera styrningen i gymnasieskolan.

#### 3.1 Vårt offentliga etos

I boken *Demokratins väktare* skriver Lennart Lundquist om *vårt offentliga etos* och delar in det i två huvudkategorier – ekonomivärden och demokrativärden – som är tillämpliga på den offentliga verksamheten. Demokrati- och ekonomivärdena är huvudkategorier i det etos som bör styra den offentliga verksamheten, vardera av dessa består av ett antal värden som i sin tur kan delas upp i delvärden (Lundquist, 1998, s. 62-63).

Demokrativärden innebär att det offentliga ska tillgodose kraven från den politiska demokratin, rättssäkerheten och den offentliga etiken. Innebörden av politisk demokrati kan omfatta krav på såväl demokratins processer som dess substans, det vill säga vad ett beslut bör innehålla för att vara demokratiskt. Rättssäkerhet innebär att förvaltningen ska behandla alla lika inför lagen. Offentlig etik, till sist, behandlar den offentliga makten och dess relation till omgivningen, förvaltningsetik ingår i detta (ibid, s. 75-104).

Ekonomivärden innebär att det offentliga ska tillgodose krav på funktionell rationalitet, kostnadseffektivitet och produktivitet. En enkel beskrivning av funktionell rationalitet innebär att man väljer åtgärder som verkligen leder till det uppsatta målet. Kostnadseffektivitet går ut på att kostnaderna ska vara så låga som möjligt. Med produktivitet avses att resursåtgången, till exempel en viss typ av service och kvaliteten på servicen, för en viss åtgärd skall vara så låg som möjligt.

Ekonomivärden gäller i såväl privata som offentliga samhällssektioner, medan demokrativärden endast gäller för det offentliga. Dessa värden måste alla uppmärksammas samtidigt i alla yttringar av den offentliga verksamheten. Man kan inte välja att endast följa det ena värdet, utan samtliga värden måste följas eftersom var och en representerar ett speciellt krav på all offentlig verksamhet. Lundquist talar alltså om demokrati- och ekonomivärden som två poler som bör verka i harmoni (ibid, s. 62-64).

Problemet ligger i att harmonin mellan demokrati- och ekonomivärden hotas av den allt utbredda fokuseringen på ekonomivärdena. Privat verksamhet har allt mer ersatt offentlig, och man kan inte helt okritiskt överföra konstruktionen från det ena området till det andra. Anledningen till att den offentliga sektorn för tillfället befinner sig i en situation där demokrativärden riskerar att glömmas bort är med stor sannolikhet på grund av att man har bortsett från olikheten mellan sektorerna och mer och mer inför ekonomiska konstruktioner i det politiska systemet (ibid, s. 23, 136).

## 3.2 Byråkrati

Den klassiska Weberianska byråkratiska organisationsformen har länge präglat vår samhällsstyrning. Webers idealtypiska byråkratimodell bygger på hierarki med tydliga regler och standardiserade procedurer (Rövik, 2007, s. 104).

Hierarki är grunden i byråkratiska organisationer, och den bidrar till den stabila strukturen byråkratiska organisationer har. För att förenkla vad den hierarkiska strukturen innebär kan sägas att den är baserad på tre principer. Eftersom de tre principerna inte finns översatt till svenska har vi valt att översätta dem själva. Eftersom den svenska översättningen av principerna inte är officiell har vi valt att även ha med den engelska översättningen i texten.

Den första principen är *scalar chain of authority*, översatt till *auktoritetskedjan*, där auktoriteten fördelas uppifrån och ner i organisationen. Medlemmarna i organisationen rapporterar upp till sin chef som i sin tur rapporterar upp till sin och så vidare. Ju högre upp i hierarkin man kommer desto större auktoritet och ansvar har man. Den andra principen är *unity of command*, översatt till *enighet av kommando*, där medarbetarna rapporterar till enbart en överordnad. Det är för att medlemmarna i organisationen ska ha tydliga rapporteringsvägar och få entydiga instruktioner i hur de ska arbeta. Den tredje är *span of control*, översatt till *kontrollspann*, som innebär att cheferna ska ha begränsat antal medarbetare som ska rapportera till dem. Om en överordnad har för många anställda under sig kan kommunikation, kontroll och koordination bli lidande i organisationen. Det kan i sin tur leda till en ineffektivitet där de anställda inte vet vad som gäller för att utföra sitt arbete (Child, 2005, s. 62).

Dessa tre principer hittar man vanligtvis i traditionella byråkratiska organisationer med tydlig hierarki. Fördelarna med att styra organisationer på detta sätt är att det blir klarare strukturer och tydligare vem som bär ansvaret. Det ges även tydliga beslutsvägar *top-down* för att implementera nya beslut, samt en viss trygghet i strukturen där alla vet sin plats. I myndigheter är en positiv effekt att beslut fattas enligt regelverk och alla behandlas lika enligt de standardiserade procedurer myndigheten satt upp.

Negativa aspekter med den byråkratiska organisationen är att den är rätt trög och oflexibel. För medarbetarna kan det vara svårt att bidra med innovationer och nya idéer. Det är helt enkelt ett ineffektivt sätt att styra sin organisation på, vilket innebär att byråkratin har fått kritik och idag ses som något oönskvärt (Ibid s. 63-68).

## 3.3 New Public Management

Kärnan i New Public Management, förkortat till NPM, utgörs av ett antal idéer om hur offentlig förvaltning ska bedrivas. Många idéer är hämtade från den privata sektorn, som ses som idealtypen på hur en organisation ska fungera. En del av idéerna är att man ska öka konkurrens inom den offentliga sektorn som en garant för att medborgarna får de bästa tjänsterna för lägst pris, samt ökad valfrihet. En annan idé är att använda sig av kontrakt som politiskt styrinstrument. Detta ger en tydlighet mellan beställare och mottagare. Beställaren sätter upp tydliga krav och

mål i kontraktet som de senare kan följa upp. Beställaren väljer den aktör som kan erbjuda tjänsten och uppfylla krav och mål till billigast pris (Rövik, 2007, s. 27-30).

Viktigt för NPM-teorier är att man behöver resultat som är mätbara. Till exempel är mål- och resultatstyrning ett nyttigt hjälpmedel som offentliga organisationer kan använda sig av. Man sätter upp tydliga mål som man därefter följer upp. Målstyrningen ses som en ersättning av regelstyrningen som byråkratier använder sig av och erbjuder en mjukare och framtidsorienterad aspekt på styrning. Kritiken mot denna typ av styrning är att utformningen av målen kan bli för komplexa och visionära så att de blir svåra för aktörerna att infria (Christensen et.al. 2005, s. 114-120).

Eftersom mål kan vara svåra att uppfylla kan *Benchmarking* vara till hjälp. Om man har många olika divisioner i organisationen kan man jämföra dem med varandra och se vad som fungerar bra och dåligt. På det sättet kan man effektivisera sin organisation och hitta de bästa lösningarna för interna problem (ibid, s. 183-187).

En annan NPM-idé är att man ska flytta fokus från *input* till *output*. Den offentliga sektorn ska flytta fokus från att styra verksamheten efter resurser, till att fokusera på vad som ska uppnås med verksamheten i form av prestationer (Lind & Ivarsson Westerberg (red) 2011, s.106-108).

NPM bör inte ses som ett sätt att helt avskaffa den byråkratiska formen, utan mer renodla den offentliga verksamheten och effektivisera den. Det ska tryckas lite mer på de ekonomiska värdena som är hämtade från det privata näringslivet än enbart de traditionella demokratiska värdena. Med NPM-teorierna vill man lösa byråkratins problem med tröghet, regelstyrning och ineffektivitet (Christensen & Lægheid (red.), 2007, s. 221-231).

### 3.4 Governance- och nätverksstyrning

Begreppet governance kommer från det engelska uttrycket för politiks styrning, det vill säga governing, och betyder ”att styra” (Hedlund & Montin(red), 2009, s 12). Förvaltningsforskare menar att det har skett ett skifte de senaste åren gällande samhällets reglering, styrning, organisering och arbetsätt. En sammanfattande fras för detta har blivit ” från government till governance”. Staten är inte längre den enda auktoritativa samhällsaktören som sätter ramar för hur samhället och dess verksamheter ska organiseras (Pierre & Sundström (red), 2009, s 7-8).

Statens styre har minskat och byråkratiska styrningen har ersatts av ett mer nätverks och interaktiv styrsätt för aktörer. Med interaktiv styrning menas att det sker aktiviteter från flera olika håll mellan olika samhällsaktörer som försöker lösa samtida samhällsproblem. Styrningen har även blivit mer komplex, och komplexiteten ligger i att många olika aktörer och intressen är inblandade i styrningsprocessen (Hedlund & Montin(red), 2009, s 7). Governance betonar alltså decentraliserade processer och nätverk, medan government betonar hierarki och avgränsade organisationer. Den stela och traditionella regleringsformen som traditionellt används av staten ersätts av mjukare reglering i form av till exempel mål, handlingsprogram, riktlinjer, standarder, råd och information. Ett skifte från

hierarkiskt centraliserad styrning till decentraliserad förhandlande styrning innebär en övergång från *hard law* till *soft law* (Pierre & Sundström (red), 2009, s 10).

Det råder delad mening om vad governance står för; om det är grundläggande förändringar av nationella och globala förhållanden, om det skett en förskjutning av statens och politikens roll i samhällsutvecklingen eller om det endast är en beteckning på gamla företeelser. Sammanfattningsvis kan man säga att en beskrivning av ordet governance är ganska komplex. Begreppet beskriver en utveckling där den nationella politiken allt mer förflyttats uppåt genom europeisering och globalisering, dels nedåt ner till kommuner och regioner genom decentralisering och därtill utåt genom privatisering till privata företag och frivilligorganisationer. Resultatet av detta sägs ha blivit en ”urholkad” stat. Denna utvecklingstendens har även skett inom den offentliga verksamheten. Ett exempel på denna utvecklingstrend inom den offentliga sektorn är skolpolitiken. Decentraliseringen förflyttade ansvaret från staten till kommunen i kombination med marknadsorientering som leder till privata friskolor (Hedlund & Montin, 2009, s 7-13). Under resterande delen av arbetet kommer vi att använda begreppet nätverksstyrning istället för governancestyning eftersom vi anser att begreppet nätverksstyrning är enklare att förstå.

## 4. Gymnasieskolan

I kapitel fyra, som är vår analys, har vi sammanställt våra intervjuer med nämndpolitikern, utbildningsförvaltningen samt rektorer från kommunala skolor och fristående skolor i Malmö kommun. Intervjurespondenternas svar har vi därefter analyserat med hjälp av våra tre styrningsteorier. I sista delen går vi närmare in på de problem som nämndes vid intervjuerna och applicerar svaren på teorin om vårt offentliga etos.

### 4.1 Förvaltningen i Malmö kommun

I detta stycke sammanställer vi intervjun med en förvaltningsanställd inom utbildningsförvaltningen i Malmö kommun. Därefter analyserar vi svaren utifrån våra teorier om styrning för att se hur respondenten ser på styrningen av gymnasieskolorna i Malmö kommun.

Det ska tilläggas att förvaltningen i Malmö kommun inte är politiskt tillsatt utan rekryterade professionellt. Eftersom intervjun är anonym väljer vi att kalla den intervjuade F1 (Förvaltningsanställd1).

#### 4.1.1 Intervju

I Malmö kommun har antalet friskolor ökat kraftigt i omfattning sedan 2001. Till hösten räknar den förvaltningsanställda med att 47% av eleverna på nationellt program går på fristående skolor. Minst fyra gånger om året träffar F1 de fristående skolorna för att diskutera mål och resultat. Det bedrivs även ett aktivt kvalitetsarbete, där samtliga kvalitetsredovisningar från kommunala skolor och fristående skolor läses igenom. Förvaltningen besöker gymnasieskolorna och för en dialog med personalen och rektorerna. Utbildningsförvaltningen och de fristående skolorna jobbar utifrån en nätverksform, som formaliseras genom möten.

Friskolorna är fristående från kommunen genom avregleringen på 1990-talet. Samarbetet är dock så starkt idag att kommunen tecknar avtal med alla friskolor angående intagningen, det vill säga att det är en central antagningsplattform som gäller för alla gymnasieskolor i Malmö kommun. F1 ser på relationen mellan förvaltningen och friskolorna som mycket bra.

Den största skillnaden utbildningsförvaltningen har märkt på styrningen sedan allt flera privata aktörer bedriver verksamhet är betalningsansvaret. Betalningsgrunden ska vara transparent så att de fristående skolorna kan se att de inte blir förda bakom ljuset.

Det innebär att den budgeterade kostnaden vi som kommunen har för vår utbildning ligger till grund för ersättning till de fristående skolorna. (F1, 2011-12-01)

Utbildningsförvaltningen betalar ut en elevpeng, ett belopp ur skattemedel, till varje skola för varje elev som går på skolan. Förvaltningens ekonomiavdelning

administrerar elevpengen så att rätt skola ska få rätt bidrag för kommunens elever. Att administrera elevpengen rätt är ett väldigt krävande jobb för ekonomiavdelningen enligt F1.

Förvaltningen är enligt kommunallagen skyldig att säkerställa en objektiv information till eleverna och medborgarna kring utbildningsutbudet, eftersom elevens val av utbildning styr den enskilda skolans resurser. Det är alltså viktigt för kommunen att ge eleverna en bra och objektiv information om hela gymnasieutbudet i Malmö kommun.

Vi har ett mer medborgarperspektiv idag än ett verksamhetsperspektiv. (F1, 2011-12-01)

Före avregleringen hade förvaltningen mer eller mindre monopol på utbildning och behövde inte fundera på elevens val av skola ur ett konkurrensperspektiv. Idag är kommunen konkurrensutsatt och det är svårare att upprätthålla alla utbildningar. Ett exempel på det är att Malmö kommun tvingats lägga ner fem kommunala gymnasieskolor under de senaste tio åren.

Enligt F1 är styrningen mycket komplex. Med den nya skollagen har staten tagit större initiativ än kommunen. Intervjurespondenten förklarar att kommunens makt, som påverkar styrningen, minskar och statens ökar. Rektorerans ansvar ökar och man går runt huvudmannen. F1 anser att tydligheten i den nya skollagen har blivit mycket bättre (Intervju med Förvaltningsanställd (F1), 2011-12-01).

#### 4.1.2 Analys av utbildningsförvaltningen

Av intervjun framgår hur utbildningsförvaltningen upplever sin styrning av gymnasieskolan i Malmö. Idag är skolmarknaden konkurrensutsatt med tolv kommunala skolor och tjugotre friskolor. Kommunen måste numera tänka utifrån ett marknads- och konkurrensanpassningsperspektiv. Detta har bidragit till att förvaltningen tvingats fatta strategiska beslut och göra vissa omorganiseringar. En följd av detta är att förvaltningen har varit tvungna att lägga ner kommunala skolor.

Det finns tydliga drag av nätverksstyrning då styrningen av gymnasieskolan blivit allt mer komplex med många aktörer och intressen som är inblandade i styrningsprocessen. Förvaltningen måste ta hänsyn till nämnden, som sätter upp övergripande mål, och staten som står för lagar och regler, samt skolverket och friskolenätverket

Utbildningsförvaltningen har svårt att styra de fristående skolorna. Styrningen från förvaltningens sida sker genom en aktiv dialog och uppföljning av kvalitetsrapporter, det vill säga utifrån ett *soft law* perspektiv. Förvaltningen kan enligt lag inte direkt styra friskolorna utan styr mer med frivilligt samarbete för att lösa eventuella problem.

Staten har med den nya skollagen tagit tillbaka en del av styrningen från kommunen och därmed blivit en tydligare aktör. Detta talar emot nätverksperspektivet. Den nya skollagen (2010:800) ses som en uppstramning av den gamla skollagen och den nya skollagen ger staten större möjligheter att direkt

styra gymnasieskolan utifrån ett *hard law* perspektiv. Skolinspektionen, som är statens myndighet för uppföljning, kan styra gymnasieskolan enligt lagen och därav gå runt kommunen och centralstyra gymnasieskolan.

Vi kan utläsa tydliga drag av NPM-idéer hos förvaltningen. Nämnden sätter upp mål, som förvaltningen lägger stor vikt vid att följa upp och diskutera resultaten. Det sker viss kontraktsstyrning vid centraliseringen av antagningsplattformen, vilket är ett typiskt sätt att styra på enligt NPM-teorin. Eftersom kommunen är ekonomiskt ansvarig och bestämmer elevpengen för kommunens egna elever finns det viss ekonomisk styrning.

Administreringen av elevpengen verkar gå till på ett mer byråkratiskt sätt. Det är viktigt att elevpengen är jämställd och transparent eftersom den är så pass viktig för varje individuell skola. Vad som talar emot en byråkratisk styrning är att förvaltningen inte verkar lida av någon större tröghet eller ineffektivitet då samarbetet är bra och alla aktörer verkar nöjda. Eftersom NPM vill lösa byråkratins problem med tröghet, regelstyrning och ineffektivitet så kan byråkratin ersatts av en NPM-inspirerad verksamhet.

## 4.2 Nämnden i Malmö kommun

I detta stycke sammanfattar vi intervjun med en nämndpolitiker i utbildningsnämnden i Malmö kommun. Därefter applicerar vi dennes perspektiv på styrning av gymnasieskolan i Malmö kommun till våra teorier angående styrning. Eftersom vi väljer att hålla den intervjuade politikern anonym så kallar vi den intervjuade nämndpolitikern Np1 (Nämndpolitiker 1).

### 4.2.1 Intervju

Vi började intervjun med att se hur utbildningsnämnden förhöll sig till utbildningsförvaltning. Np1 anser att själva utbildningsförvaltningen är väldigt tjänstemannastyrd, det vill säga att tjänstemännen är professionellt rekryterade för att utföra uppgiften.

Vederbörande anser även att nämnden och förvaltningen har en bra relation och att det inte finns några barriärer som förhindrade insynen i verksamheten. Utbildningsnämnden är huvudman för de kommunala gymnasieskolorna och ytterst ansvarig för resultaten och målen som de sätter upp. Nämnden är ansvariga men delegerar ansvar ner till förvaltningen och rektorerna på de kommunala gymnasieskolorna. Delegationen innebär att nämnden som huvudman ger rektorerna på de kommunala gymnasieskolorna en rätt att fatta beslut som egentligen skulle tas av nämnden. Därefter sker det en rapportering tillbaka till nämnden.

På frågan: ”Hur anser du att styrningen mellan kommunen och friskolorna fungerar?” anser Np1 att den nya skollagen (SFS 2010:800) har stärkt friskolornas ställning. Den nya skollagen täpper till vissa luckor som fanns innan. Ett exempel på det är kravet för friskolor att eleverna ska ha tillgång till studievägledare, kuratorer, skolsköterskor och bibliotek. Detta anser Np1 är bra.

Nämnden är huvudman till de kommunala skolorna, så styrningen till de blir annorlunda jämfört med friskolorna. Respondenten var lite osäker på om kommunen konkret kunde styra friskolorna, eftersom de är centralstyrda av den svenska staten. Den intervjuade upplever det som att händerna är bakbundna när en friskola väl har fått tillstånd från skolinspektionen att bedriva verksamhet.

[... Kommunens handlingsutrymme är rätt begränsat, man sätter mål, fördelar resurser och följer upp. (Np1, 2011-12-14)

Den intervjuade ser dock vissa problem med målstyrningen. Om man har för många olika mål med verksamheten tar det bort fokus från det viktigaste, nämligen resultaten. Np1 är inte nöjd med skolresultaten och tycker att det kan förbättras. Samtidigt var skolinspektionen generellt nöjda i sin senaste granskning av gymnasieskolorna i Malmö kommun. Np1 anser att det finns en olik syn från förvaltningens sida vad det gällde friskolor och kommunala skolor. Det finns en större misstänksamhet och kritisk förhållning mot friskolorna gentemot de kommunala skolorna.

Vederbörande ser på styrningen av gymnasieskolorna i Malmö som ett komplext system med många aktörer och direktiv från många olika håll, det vill säga mer utifrån ett nätverksstyrningsperspektiv (Nämndpolitiker (Np1), 2011-12-14).

#### 4.2.2 Analys av nämnden

Under intervjun berättar respondenten uttryckligen att det är nätverksstyrningsteorin som är det bästa perspektivet att förklara styrningen av gymnasieskolan i Malmö kommun med. Det kommer direktiv från många olika håll, styrningen är komplex och det finns flera aktörer som påverkar styrningen. Kommunens handlingsutrymme, att konkret styra friskolorna, är begränsat. Det leder till att nämnden, genom förvaltningen, får bedriva en mjukare ansats gentemot friskolorna.

Då nämndens huvudsakliga uppgift, genom förvaltningen, är att fördela resurser, sätta övergripande mål och därefter följa upp, finns även här vissa drag av NPM-styrning av gymnasieskolan. Regelstyrningen har ersatts av en mål- och resultatstyrning som nämnden senare följer upp genom förvaltningen. Problemen med målstyrningen är att nämnden kan sätta upp för många och visionära mål som leder till att de kan tappa fokus på resultaten som är viktigast. Att fokusera på *output*, det vill säga prestationerna av verksamheten, är ytterligare en NPM-idé som vi märker i verksamheten.

Det är svårt att komma ifrån byråkratin då den under lång tid har varit hårt fastrotad i organisationen. Vi kan urskilja vissa drag av byråkrati i styrningen mot de kommunala skolorna. I delegeringen av ansvar från utbildningsnämnden till de olika rektorerna i de kommunala gymnasieskolorna är det en tydligt byråkratisk styrning, det vill säga att man från toppen skickar ner ansvar till en operativ chef som sedan avrapporterar tillbaka upp till toppen igen. Det finns alltså en tydlig



*auktoritetskedja* och *enighet av kommando* i relationen mellan kommunala skolor och nämnden.

### 4.3 Den kommunala skolan i Malmö kommun

De rektorer vi intervjuade är anställda på två olika kommunala skolor i Malmö kommun. Här följer en sammanställning av intervjuerna som sedan analyserats utifrån de tre styrningsteorierna. Vi kommer att benämna rektorerna som Rk1 och Rk2 (Rektor kommunal 1,2).

#### 4.3.1 Intervju

Vi började intervjun med att se hur rektorerna kände sig styrda av kommunen. Rk1 anser att budgeten är styrande. Dessutom påpekade den intervjuade att kommunen var styrande eftersom diverse planer, policys, personal- och skolplaner var kommunens dokument. Personen i fråga anser emellertid att det är en tudelad styrning mellan staten och kommunen.

Alla styrdokument som styr verksamheten i klassrummet och verksamheten i skolan är statliga. (Rk1, 2011-12-07)

Rk2 var inne på ungefär samma linje. Utbildningsnämnden är huvudman och formulerar mål och riktlinjer för skolverksamheten. Nämnden lägger många av besluten på delegation till de kommunala rektorerna. Beslut som egentligen borde tagits i nämnden, eftersom de är huvudman för verksamheten. Sedan ska det ske en avrapportering tillbaka till nämnden. Rk2 känner att det är viktigt att kunna spelreglerna för den kommunala verksamheten och att man kunde känna sig mer styrd om man var ny som ledare i Malmö kommun.

På frågan om hur de upplevde styrningen känner dock Rk2 att man inte kunde komma ifrån att det finns en hierarki. Rk1 anser att utbildningsförvaltningen är en rätt så fristående aktör som ser sig själva som en koncern.

De kommunala skolorna ska inte konkurrera med varandra utan vi ska ha ett allsidigt utbud. (Rk1, 2011-12-07)

De kommunala skolorna vill alltså inte plocka elever från varandra. De kommunala skolorna konkurrerar med friskolorna om eleverna. Samtidigt som antalet friskolor ökar i Malmö kommun minskar elevantalet vilket leder till en hård konkurrens om eleverna. Kommunen ställs inför strategiska beslut, exempelvis att samla elever från tre skolor till en skola. Rektorerna upplever konkurrensen som hård. Å andra sidan finns även kommunala skolor som är tillväxtskolor, som står sig bra i konkurrensen.

Rk2 sammanfattade det som:

Skolan är en del av samhället. Det är väldigt viktigt att skolan följer med i samhällsutvecklingen. (Rk2, 2011-12-12)

För att stå sig i konkurrensen anser Rk1 att de kommunala skolorna behöver marknadsföra sig bättre. Med den nya skollagen som innebär lika villkor mellan kommunala skolor och friskolor kan nämnden inte skjuta till extra pengar enbart till de kommunala skolorna för marknadsföring, utan de måste ge lika mycket till friskolorna, vilket upplevs som en nackdel för de kommunala gymnasieskolorna i Malmö. Samtidigt anser Rk1 att det är bra med lika villkor.

Det ska inte spela någon roll om man bedriver en kommunal eller en privat skola.  
(Rk1, 2011-12-07)

Rk2 anser också att den kommunala skolan behövde bli bättre på att marknadsföra sig själv. Varje skola jobbar på att förnya sig och få unika inriktningar för att stå sig i konkurrensen.

I kvalitetsredovisningen, som alla skolor är tvungna att göra, är förvaltningen väldigt aktiv. Utifrån redovisningen tas strategiska beslut om vad som behövs satsas på till nästa år. Förvaltningen jämför de kommunala skolornas styrkor och svagheter, och det som fungerar bra på en skola kan andra dra lärdom av.

Rk2 berättar även om ett gammalt projekt som hette engagemang i Malmö där personal från olika förvaltningar fick insyn i andra förvaltningar och vad de gjorde. Tanken med projektet var att få ett bättre medborgarperspektiv på sitt arbete i Malmö kommun (Intervju med rektor Rk1, 2011-12-07 och rektor Rk2, 2011-12-12).

#### 4.3.2 Analys av de kommunala skolorna

Av de båda intervjuerna kan utläsas att rektorerna är någorlunda överens om hur de upplever styrningen. De medger att det finns en viss hierarki man inte kommer ifrån eftersom nämnden är deras huvudman. Relationen mellan de kommunala skolorna och nämnden verkar ha tydliga strukturer. En tydlig delegation där auktoriteten fördelas från nämnden ner till rektorerna och där sedan rektorerna rapporterar till en överordnad om vilka beslut de fattat, det vill säga att det finns en tydlig *auktoritetskedja* och *enighet av kommando*.

Nämnden beslutar om generella mål för verksamheten, vilket tyder på en mer mål- och resultatstyrning istället för en regelstyrning. När förvaltningen analyserar skolornas styrkor och svagheter blir det någon form av *benchmarking* arbete där man vill ta lärdom av de olika enheterna och därav effektivisera. Den ökade konkurrensen leder till att de kommunala skolorna måste effektivisera och diversifiera sig för att hitta egna profiler som inte konkurrerar med varandra. NPM-perspektivet passar bra in eftersom man fortfarande har kvar byråkratiska drag i organisationen men strävar efter en effektivisering och konkurrensanpassning där fokus läggs på ekonomiska värden.

Staten är fortfarande en aktör inom skolan som har fått mer styrförmåga, genom skolinspektionen, med den nya skollagen (SFS 2010:800). Staten är fortfarande en central aktör i gymnasieskolan som styr genom styrdokument och

läroplaner. Styrningen upplevs som tudelad mellan staten och kommunen, det vill säga att kommunen inte är den enda aktör som styr den kommunala gymnasieskolan. Vi upplever att den nya skollagen ändrar om i relationen mellan staten och kommunen, eftersom att staten tar tillbaka en del av ansvaret de släppte ifrån sig på 1990-talet.

## 4.4 Friskolorna i Malmö kommun

För att få en insyn i hur rektorerna på friskolorna i Malmö kommun ser på styrningen har vi valt att intervjua fem rektorer som jobbar på olika friskolor. Vi kommer att sammanställa svaren från de fem rektorerna i en sammansatt text. Som i tidigare stycken analyserar vi intervjupersonernas svar om den upplevda styrningen för att sedan sammankoppla deras syn med våra teorier. De anonyma intervjupersonerna väljer vi att kalla Rf1-Rf5 (Rektor friskola 1-5).

### 4.4.1 Intervju

På frågan: ”Känner ni er styrda av kommunen?” svarade flera av rektorerna att de till viss mån känner sig styrda av kommunen, och att det främst är kommunens ekonomiska bidrag som styr. Friskolorna får en elevpeng från kommunen för varje elev som de tar emot och den är individuell för varje kommun.

De eleverna vi tar in från kommunen är förknippade med en skolpeng, men samtidigt som jag tar emot en skolpeng så har jag vissa skyldigheter på mig att leva upp till de kraven som ställs och de är att ge eleverna en kvalitativ utbildning (Rf4, 2012-12-13)

Friskolorna kan alltså inte fritt välja vad de vill göra med pengarna, utan de måste följa de statliga regelverk som finns. På frågan: ”Vem känner ni er mest styrd av, staten eller kommunen?” svarade Rf5 att de känner sig ekonomiskt styrda av kommunen, men att de i mycket högre grad kände sig styrda av staten genom det lagar och regler som måste följas. Den statliga kontrollen av skolorna sker genom att skolinspektionen besöker varje skola och granskar att de följer de lagar och andra bestämmelser som gäller för verksamheten. Finns det några brister i verksamheten måste det åtgärdas och sedan följas upp av skolinspektionen. Förutom skolinspektionens granskning av friskolorna bedriver även utbildningsförvaltningen uppföljningar genom en nätverksform, som sker genom dialoger och möten på plats mellan utbildningsförvaltningen och rektorerna på friskolorna.

Förvaltningsnämnden sätter upp vissa mål för friskolorna, men det är mer övergripande mål för Malmö stad. Styrningen från nämnden sida genomförs inte på samma sätt som den statliga styrningen och dess regelverk. Enligt Rf5 märker man satsningar från nämnden i form av investeringar i Malmö stad.

Det är Malmö stads medborgare, och de ska bli behandlade lika oavsett vilken skola de går på. Det betyder exempelvis att ”Malmö stad har satsat på det här”, och så får

vi några kronor extra för att till exempel investera i datorer till eleverna. (Rf5, 2011-12-16)

I sin tur drivs många friskolor av utbildningskoncerner med huvudmän som de måste ta hänsyn till och känner sig styrda av.

Vi är en koncern, vi är en skola av fjorton skolor i landet. Jag har ju min chef och han har ju sin chef och det finns en styrelse som driver skolan. (Rf4, 2011-12-13)

I Malmö kommun samverkar de olika friskolorna i ett nätverk där rektorerna träffas två gånger per termin för att utvärdera sina verksamheter och diskutera gemensamma intressen. Ett gemensamt mål för friskolorna är att inte bli särbehandlade på ett negativt sätt.

I friskolenätverket träffas vi och utbyter erfarenheter, tankar och utvärderar vissa saker tillsammans...] (Rf4, 2011-12-13)

Enligt Rf4 har friskolorna i Malmö generellt ett bra samarbete med kommunen om man jämför med historier från andra kommuner eller städer där de har en snävare syn på friskolor. Rf4 och de andra intervjuobjekten var också överens om att det inte behövdes någon tydligare struktur eller styrning mellan dem och utbildningsförvaltningen.

#### 4.4.2 Analys av friskolorna

Till viss del känner sig friskolorna i Malmö ekonomiskt styrda av kommunen, men det är främst staten med lagar och regelverk som styr. Det är elevpengen som bestämmer hur mycket friskolorna får per elev. Den varierar mellan varje kommun i Sverige och säger i princip hur mycket kommunen satsar på eleven.

Utifrån intervjun med de olika rektorerna för friskolorna i Malmö kan vi dra slutsatsen att de känner sig styrda från flera olika håll. När friskolorna tar emot elevpengen förpliktigar de sig att uppnå vissa utbildningsmål. Utifrån den aspekten känner sig friskolorna målstyrda av staten. Friskolorna konkurrerar med varandra och de kommunala skolorna på skolmarknaden. Tanken med marknaden är att förbättra kvalitén på utbildningarna och ge eleverna ökad valfrihet. Att friskolor finns är på grund av en avreglering av staten på 1990-talet, vilket är en typisk NPM-idé. Privata aktörer konkurrerar med statliga aktörer för att uppnå en bättre skola. Från intervjuerna kan vi alltså utläsa vissa drag av idéer från NPM.

Styrningen av friskolorna är komplex, och komplexiteten i styrningen ligger i att många olika aktörer och intressen är inblandade i styrningen. De tjugotre friskolorna inom Malmö kommun har ett nätverk för att bland annat diskutera och se till gemensamma intressen. De ingår även i ett nätverk med förvaltningen i vilket de ses ett par gånger per termin för att diskutera verksamheten och generella mål. Förutom styrningen från kommunen och staten blir friskolorna även styrda av den egna huvudmannen. Det finns alltså nätverksperspektiv i styrningen av de fristående skolorna.

## 4.5 Sammanfattning av analyserna

Sammanfattningsvis finns en skillnad i hur de olika aktörerna upplever styrningen. De kommunala skolorna upplever en tudelad styrning mellan kommunen och staten. Vi kan alltså utläsa en byråkratisk- och NPM- styrning av de kommunala skolorna. Det finns fortfarande tydliga hierarkiska drag i relationen mellan de kommunala skolorna och deras huvudman, men skolorna har blivit konkurrensutsatta och måste därav anpassa sig och fokusera på effektivisering. Det finns ett tydligt konkurrens- och marknadstänk inom den kommunala skolan.

Friskolorna har fler aktörer att tänka på än de kommunala skolorna, de har sina egna huvudman, kommunen och staten, som olika aktörer. Kommunen är inte huvudman över friskolorna, utan de känner en tudelad styrning mellan sin egna huvudman och staten. Kommunen kan inte styra friskolorna på samma sätt som de kommunala skolorna. Styrningen bedrivs genom ett nätverkande där förvaltningen granskar och följer upp, så kallad *soft law*. Nätverksteorin och NPM-teorin beskriver bäst styrningen av friskolorna.

Förvaltningen och nämnden upplever styrningen som komplex med många aktörer och direktiv från olika håll. De vill själva se på styrning enligt nätverksperspektivet men det finns även tydliga drag av NPM. Att friskolorna tillåts på skolmarknaden är i grunden en NPM-idé. Styrningen av friskolorna skiljer sig gentemot styrningen av de kommunala skolorna. Förvaltningen och nämnden har främst svårt att konkret styra friskolorna, den styrning de bedriver är utifrån ett nätverksperspektiv. Nämnden är huvudman för de kommunala skolorna och kan styrda de kommunala skolorna på ett helt annat sätt än friskolorna. Under intervjun upptäckte vi tydliga hierarkiska strukturer mellan nämnden och de kommunala skolorna, delegationen är ett typexempel på detta.

## 4.6 Styrningsproblematik

Under samtliga intervjuer nämnde intervjurespondenterna ett antal problem med gymnasieskolan i Malmö kommun. För att få en inblick i problemen har vi sammanställt intervjusvaren och sedan analyserat dem utifrån teorin om vårt offentliga etos.

### 4.6.1 Intervju

Sedan avregleringen av skolan på 1990-talet har styrningen av skolan blivit svårare och mer komplex. Det är flera aktörer som styr och det kommer direktiv från olika håll. Styrningen av skolan har blivit mer komplex genom att det finns en central statlig styrning av lagar och regelverk samt en kommunal styrning där kommunen är betalningsansvariga för skolorna. Kommunen sätter även upp övergripande mål för hela kommunen som de vill uppnå.

Utifrån våra intervjuer har vi kunnat utläsa ett antal problem med hur skolmarknaden fungerar. Tidigare hade kommunen full kontroll över alla utbildningar, och kunde lättare styra utbildningen eftersom de hade en bättre övergripande bild. Idag är kommunen konkurrensutsatt och den måste anpassa sig

efter marknaden och fatta strategiska beslut. Tanken med den ökade konkurrensen är att elevens önskemål bättre ska tillgodoses och att kvaliteten ska bli högre eftersom eleven kan välja skola efter egna premisser. En nackdel man idag kan se med den ökade konkurrensen är att det har blivit svårare att upprätthålla alla utbildningar. Intervjurespondenten från utbildningsförvaltningen anser att ansvarsfrågorna har blivit svårare och en fråga som vederbörande ställer sig är:

Vem säkerställer så att vi har yrkesutbildning i kommunen för de företag som finns här så att de kan anställa kompetent personal? (F1, 2011-12-01)

Avregleringen och den förändrade styrningen har även påverkat utbildningsutbudet: det är inte kommunen utan andra aktörer som styr friskolan, och dessa kan nischa sig som de vill och har inget ansvar att säkerställa en utbildning som motsvarar arbetsmarknadens efterfråga.

Vem säkerställer att det finns ett utbud som svarar mot det kompetensbehov som företag har? (F1, 2011-12-01)

En annan stor nackdel med styrningen är att den ökade konkurrensen har försvårat likvärdigheten i betygssättningen av eleverna. Betygssättning ses som en form av myndighetsutövning. Läraren ska sätta betyg på elevens kunskaper i förhållande till kursens kunskapskrav och bedömningen ska ske objektivt utifrån elevens visade kunskaper. Om konkurrens ger effekten att man tar hänsyn till kundernas önskemål och nöjdhet så leder det till att valet av skola blir den där man upplever högst nöjdhet. Eftersom höga betyg är en faktor som leder till nöjdhet hos eleven är det inte osannolikt att det leder till en betygsinflation (Konkurrensverket rapport, 2010, s. 10-19).

Rk1 uppmärksammar problemet kring likvärdighet och var bekymrad över om man bedömer samma kurs lika mellan de kommunala skolorna och friskolorna.

När det gäller kommunala skolor, så har vi ämnesgrupper där man hela tiden diskuterar likvärdig bedömning. Men jobbar man då på en liten privatskola så känner vi en stor osäkerhet om hur de bedömer vad som är ett MVG och vad som är ett VG osv. (Rk1, 2011-12-07)

Respondenten önskar ett bättre säkerställande av likvärdigheten, att det inte skulle löna sig som elev att byta skola där de har hört att man enkelt får höga betyg. Det skapas en orättvisa för framtida studier eftersom de elever som har gått på en skola där man enkelt får höga betyg ska konkurrera om högskoleutbudet tillsammans med de elever som får kämpa för höga betyg. Vederbörande sa avslutningsvis:

Jag vet inte hur utbrett detta är, hur mycket snack det är, men jag är säker på att vi inte bedömer likadant. Det märker vi bara mellan de kommunala skolorna. Det är en större chans att ge rätt betyg när man har ett stort underlag att kolla på. (Rk1, 2011-12-07)

Intervjuperson F1 ser även problemen med likvärdigheten av skolan som den ser ut idag och anser att staten borde återta en del av styrningen och regleringen.

Jag tror att man på något sätt måste återta den här styrningen från statens sida för att få en likvärdighet. Hur det skall ske vet jag inte. (F1, 2011-12-01)

Det som F1 tycker är mest häpnadsväckande, mot bakgrund av hela avregleringsprocessen, är att riksdagen inte satte några kriterier för avregleringen. Det sattes bara en vision om förväntan, men ingen styrning om vad man får och inte får göra. Till skillnad från exempelvis England där staten inte tillåter avreglering av skolor i privatisering såvida inte vinsten återgår i verksamheten har man i Sverige inte styrt det på detta sätt. Enligt F1 är detta brister som staten tillslut kommer att tvings ta tag i (F1, 2011-12-01).

Intervjuperson Rf5 ser vissa brister i styrningen och anser att det hade varit bra om staten hade gått in och reglerat dessa. Något han såg som ett problem, och som enligt honom borde regleras av staten, är kommuners olika elevpeng. Elevpengen är de intäkter som skolorna får från varje kommun per elev, och ju mer pengar som kommunen lägger på varje elev desto bättre möjligheter har skolorna att investera i verksamheten. Rf5 uppmärksammar att det är en stor skillnad i hur mycket varje kommun betalar i elevpeng och att det skiljer sig åt i hur mycket kommunerna satsar på varje elev. Det är alltså en enorm skillnad i satsning på eleverna, vilket problematiserar likvärdigheten.

En elev som går estetiska programmet i den kommunen. Exempelvis mediaprogrammet, förra året, skiljer sig mellan den kommunen som gav mest pengar till en elev och den som gav minst. Alltså en skillnad mellan 60.000 - 120.000 kronor per elev, det vill säga dubbelt så mycket pengar per elev. (Rf5, 2011-12-16)

#### 4.6.2 Analys av styrningsproblemen

Demokrati- och ekonomivärden bör genomsyra skolans verksamhet lika, men utifrån intervjuerna kan vi utläsa att detta inte alltid är fallet. Enligt teorin är det ett demokratiproblem om alla elever inte blir behandlade lika och det har visats sig att likvärdighet är ett demokratiskt värde som försvårats av dagens system.

Decentraliserar man, kan man inte uppnå mål som lika standard och enhetlighet eftersom de målen förutsätter central politisk kontroll. (Ahlbäck Öberg & Rothstein (red.), 2010, 247)

Decentraliseringen som skedde på 1990-talet har lett till att det är svårt för staten att uppnå likvärdighet i betygsfrågorna. Även konkurrensen mellan gymnasieskolorna har lett till att vissa skolor ger elever för bra betyg i syfte att locka till sig elever och därmed elevpengen. Det leder till en betygsinflation som är orättvis eftersom elever, efter gymnasiet, ska konkurrera med varandra om samma

utbildningsplatser på högskolan. Vi har här ett system där likvärdigheten, som ett demokratiskt värde, fått ge vika för privata aktörers ekonomiska särintressen.

Något som också nämndes som ett likvärdighetsproblem är kommunernas stora skillnad i utbetalning av elevpengen. Som nämns i teorin befinner sig den offentliga sektorn för tillfället i en situation där demokrativärden riskerar att glömmas bort eftersom det inte helt oproblematiskt går att ersätta offentlig verksamhet med privat. Bristerna i likvärdigheten kan vara en följd av att allt fler privata aktörer ersatt offentlig verksamhet (Lundquist, 1998, s 62-64).

Säkerställningen av utbud och efterfrågan är även den problematisk. Som skolmarknaden är utformad idag anpassar sig skolorna efter eleverna och inte efter marknaden. Vill eleverna läsa ett visst utbildningsprogram anpassar sig skolorna efter det och erbjuder den utbildningen för att tjäna pengar. Det kan leda till att samhället har för många examinerade studenter inom vissa yrkesgrupper men för få inom andra. Att efterfrågan ska styra utbudet är ett ekonomivärde eftersom de enskilda organisationerna främst tänker på sin fortsatta överlevnad. Det demokrativärde vi anser kan bli lidande är allmänintresset, som ska gå före särintresset. Allmänintresset bör vara att det alltid finns kompetent personal för att tillgodose samhällets krav. Om vi hamnar i en situation där vi har ett överskott inom en viss yrkeskategori och underskott i en annan har särintresset vunnit över allmänintresset (ibid).



## 5. Avslutning

I detta kapitel går vi närmare in på vilka slutsatser som finns att dra i denna uppsats. Därefter följer en kort diskussion samt förslag på framtida forskning inom ämnet.

### 5.1 Slutsatser

Vi har kommit fram till att det finns en skillnad hur kommunala skolor och friskolor styrs av kommunen. De kommunala skolorna upplever främst en tydlig NPM-styrning från kommunen. Sen de kommunala skolorna blivit konkurrensutsatta har förvaltningen blivit tvungna att tänka på att diversifiera, effektivisera och konkurrensanpassa den kommunala skolan för att kunna mäta sig med friskolorna. Det finns även drag kvar av den byråkratiska styrningen mellan kommunen och de kommunala skolorna, som till exempel den tydliga hierarkin och delegeringen från nämnden. Man kan se på styrningen som att de tidigare haft en byråkratisk styrning men den har ersatts av en mer lik NPM-styrning, sedan det har kommit allt fler aktörer in på skolmarknaden. De kommunala skolorna upplever en tudelning mellan staten, som sätter lagarna och reglerna, och kommunen som är deras huvudman och står för dokument som policys och skolplaner.

Friskolorna upplever inte samma styrning från kommunen. Den tudelning friskolorna känner är mellan sina egna ägare och den svenska staten. Eftersom kommunen inte är deras huvudman blir det skillnad. Friskolorna har fler aktörer att tänka på än de kommunala skolorna, de har sina egna huvudmän, kommunen och staten, som olika aktörer. Eftersom kommunen har svårt att styra friskolorna blir det mer ett nätverkande från kommunens sida. Förvaltningen bedriver en mjukare styrning av friskolorna med dialog och uppföljning, så kallas *soft law*. Eftersom kommunen bestämmer sin elevpeng är den ekonomiska styrningen mest prominent. Utöver det känner friskolorna sig inte styrda av kommunen. Nätverksteorin och NPM-teorin är de mest beskrivande teorierna om styrning för friskolorna. Att staten har bjudit in privata aktörer på en tidigare statligt ägd marknad är en tydlig NPM-idé. Att det finns friskolor är en NPM-styrning från staten eftersom avregleringen har lett till en ökad konkurrens på skolmarknaden.

Nämnden och förvaltningen upplever styrningen som en mer komplex process med allt flera aktörer. De har lätt att styra de kommunala skolorna, men svårare vad gäller friskolorna. Styrningen är svår eftersom staten stiftar lagar och regler för skolan. Kommunen kan alltså inte alltid styra som den vill. Till exempel är de begränsade i vilket ekonomiskt stöd utöver elevpengen de vill ge de kommunala skolorna. Lagen om lika villkor säger tydligt att kommunen inte kan skjuta till extra pengar till exempelvis marknadsföring för de kommunala skolorna utan att även ge samma belopp till friskolorna. Å andra sida är kommunen ekonomiskt ansvarig då den bestämmer elevpengen, vilket upplevs styrande eftersom elevpengen är kommunalt reglerad och den bestämmer hur mycket det kan satsas på skolan.

Vi drar slutsatsen att de kommunala skolorna upplever styrningen från ett byråkratiskt och NPM-perspektiv. Friskolorna upplever styrningen utifrån ett nätverks- och NPM-perspektiv och kommunen ifrån ett nätverksperspektiv. Aktörerna i Malmö kommun upplever alltså styrningen olika och det finns ingen entydlig bild, utifrån de tre styrningsperspektiven, över hur styrningen av gymnasieskolan i Malmö kommun ser ut

Det finns en del problem i gymnasieskolan sett till demokrativärden. Skolans verksamhet skall genomsyras av demokrativärden, som exempelvis likvärdighet och jämlikhet, och det ska inte spela någon roll om man går i kommunal skola eller friskola eller i vilken kommun skolan ligger. Betygsättning är en form av myndighetsutövning som ska ske likvärdigt men eftersom det inte finns någon centralt styrd betygsättning blir det problematiskt. Konkurrensen mellan skolorna har lett till en betygsinflation som är olikvärdig. Rektorer på kommunala skolor upplever att det finns en elevförflyttning mot de skolor där eleverna upplevs få höga betyg. Det vill säga att det finns en uppfattning om att det brister i likvärdigheten och att vissa skolor ger högre betyg till eleverna än vad de borde.

Ekonomivärdena märks främst genom att marknaden är konkurrensutsatt. Skolorna måste hitta sin egen profil och tydligt motivera varför elever ska studera på just den skolan. Eftersom skolorna får bidrag per elev som studerar där leder det till att ju fler elever man har desto mer pengar får man till verksamheten. Om man inte kan locka till sig elever måste man lägga ner verksamheten. Skolmarknadens särintresse, att säkra sin framtid ekonomiskt, är även ett tydligt tecken på att ekonomivärdena väger tungt. Allmänintresset, att utbilda elever till de yrken som arbetsmarknaden vill ha, bör genomsyra verksamheten mer. I dagsläget är det inget direkt problem, men så som vi ser det finns det ett definitivt framtidshot mot demokrativärdena utifrån den aspekten.

Vi kan dra slutsatsen att balansen mellan demokrati- och ekonomivärden inte är jämt fördelad i skolverksamheten idag och det är främst avregleringens fel. Det läggs större fokus på de ekonomiska värdena, och ett stort demokratiproblem är likvärdighetsfrågan. I analysdelen av den uppleva styrningen kom vi fram till att friskolorna upplever mindre byråkratisk styrning än de kommunala skolorna. Några positiva fördelar med byråkratisk styrning är att beslut fattas enligt regelverk och alla behandlas lika enligt de standardiserade procedurer myndigheten satt upp. Byråkratisk styrning främjar alltså demokrativärden. NPM-styrning är uppbyggt utifrån den privata sektorn som främjar ekonomivärden. Eftersom skolverksamheten ska genomsyras av demokrativärden, som exempelvis likvärdighet, är vår slutsats att den byråkratiska styrningen är idealisk för verksamheten.

## 5.2 Diskussion

Vi anser att det finns stora problem i hur dagens system är utformat och den nya skollagen har som intention att åtgärda problemen. Problemet med likvärdigheten är något som vi har belyst i uppsatsen. Det finns likvärdighetsproblem inom den svenska skolan och frågan som kvarstår är vad man ska göra för att komma till rätta med problemet. I en debattartikel publicerad i Dagens Nyheter belyser två

forskare problemen. För att åtgärda dem visar de på tre konstruktiva förslag som är intressanta. Det första är ett centralt system med nationella prov som är bindande. I dagsläget kan lärarna förbise ett IG- resultat på ett nationellt prov och ändå ge eleven MVG. Dessutom finns inte nationella prov i alla ämnen. Det andra förslaget är att ha externa examinatorer eller, som sista förslag, inse att vi inte har ett likvärdigt system där betygen är jämförbara. Därmed skulle varje högskola själva få avgöra enligt vilka premisser elever antas (Dagens Nyheter, 2009-08-17).

### 5.3 Framtida forskningsförslag

Vi anser att det finns mycket som intressant att forska om inom ämnet. Skolverket genomför årligen flera rapporter angående läget i den svenska skolan och av vad vi har läst så finns det problem. Likvärdigheten inom den svenska skolan är något som har belysts i denna uppsats, men kan forskas mer inom. Den nya skollagen började gälla 2011 och hade som mål att stärka och förtydliga skolan, men dess faktiska konsekvenser har ännu inte forskats på eftersom den är så pass ny.

## 6. Litteratur

Adolfsson, Petra & Solli, Rolf (red.) (2009). *Offentlig sektor och komplexitet: om hantering av mål, strategier och professioner*. 1. uppl. Lund: Studentlitteratur

Ahlbäck Öberg, Shirin & Rothstein, Bo (2010). *Politik som organisation: förvaltningspolitikens grundproblem*. 4. uppl. Stockholm: SNS förlag

Child, John (2005). *Organization: contemporary principles and practice*. Oxford: Blackwell

Christensen, Tom (2005). *Organisationsteori för offentlig sektor*. 1. uppl. Malmö: Liber

Christensen, Tom & Lægreid, Per. (red.) (2007). *Transcending new public management [Elektronisk resurs] : the transformation of public sector reforms*. Aldershot, England: Ashgate

Esaiasson, Peter (2007). *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*. 3., [rev.] uppl. Stockholm: Norstedts juridik

Hedlund, Gun & Montin, Stig (red.) (2009). *Governance på svenska*. Stockholm: Santérus Academic Press Sweden

Lind, Rolf & Ivarsson Westerberg, Anders (red.) (2011). *Ledning av företag och förvaltningar: former, förutsättningar, förändring*. 4., [omarb.] uppl. Stockholm: SNS förlag

Lundquist, Lennart (1998). *Demokratins väktare: ämbetsmännen och vårt offentliga etos*. Lund: Studentlitteratur

Norén, Lars (2003). *Valfrihet till varje pris: om design av kundvalsmarknader inom skola och omsorg*. Göteborg: BAS

Pierre, Jon & Sundström, Göran (red.) (2009). *Samhällsstyrning i förändring*. 1. uppl. Stockholm: Liber

Røvik, Kjell Arne (2008). *Managementsamhället: trender och idéer på 2000-talet*. 1. uppl. Malmö: Liber

### 6.1 Internetkällor

Vlachos, Jonas (2010). *Betygets värde. En analys av hur konkurrens påverkar betygssättningen vid svenska skolor*. (Elektronisk) Tillgänglig:

[http://www.kkv.se/upload/Filer/Trycksaker/Rapporter/uppdragsforskning/forsk\\_ra\\_p\\_%202010-6\\_betygens\\_varde.pdf](http://www.kkv.se/upload/Filer/Trycksaker/Rapporter/uppdragsforskning/forsk_ra_p_%202010-6_betygens_varde.pdf) Hämtdatum: 2011-12-20.

Skolverket (2010) *Gymnasieskolan – Elever – Kommunivå Tabell 3C: Elever redovisade efter huvudman och typ av utbildning. Läsåret 2010/11.* (Elektronisk) Tillgänglig: [http://www.skolverket.se/statistik\\_och\\_analys/2.1862/2.4391/2.4392](http://www.skolverket.se/statistik_och_analys/2.1862/2.4391/2.4392) Hämtdatum: 2011-12-27.

Skolverket (2010) *Gymnasieskolan – Elever – Kommunivå Tabell 3B: Skolor redovisade efter huvudman och typ av utbildning. Läsåret 2010/11.* (Elektronisk) Tillgänglig: [http://www.skolverket.se/statistik\\_och\\_analys/2.1862/2.4391/2.4392](http://www.skolverket.se/statistik_och_analys/2.1862/2.4391/2.4392) Hämtdatum: 2011-12-27.

Skolverket (2011) *Skolverkets lägesbedömning 2011 Del 1 – Beskrivande data Förskoleverksamhet, skolbarnomsorg, skola och vuxenutbildning.* (Elektronisk) Tillgänglig: [http://www.skolverket.se/2.3894/publicerat/publikationer?\\_xurl\\_=http%3A%2F%2Fwww4.skolverket.se%3A8080%2Fwtpub%2Fws%2Fskolbok%2Fwpubext%2Ftrycksak%2FRecord%3Fk%3D2692](http://www.skolverket.se/2.3894/publicerat/publikationer?_xurl_=http%3A%2F%2Fwww4.skolverket.se%3A8080%2Fwtpub%2Fws%2Fskolbok%2Fwpubext%2Ftrycksak%2FRecord%3Fk%3D2692) Hämtdatum: 2011-12-06

Statskontoret (2011) *Tänk efter före Om viss styrning av kommuner och landsting.* (Elektronisk) Tillgänglig: <http://www.statskontoret.se/publikationer/2011/tank-efter-fore-om-viss-styrning-av-kommuner-och-landsting/> Hämtdatum: 2011-12-04

Dagens Nyheter, 2009. ”Konkurrens om elever ger orättvisa gymnasiebetyg”. Nyhetsartikel. 2009-08-17. (Elektronisk) <http://www.dn.se/debatt/konkurrens-om-elever-ger-orattvisa-gymnasiebetyg> Hämtdatum: 2011-11-25

Malmö kommun 1 = Malmö kommuns webbplats, Förvaltningar och bolag. (Elektronisk) Tillgänglig: <http://www.malmo.se/Kommun--politik/Om-oss/Forvaltningar--bolag.html> Hämtdatum: 2011-12-02.

## 6.2 Lagtexter

*Skollagen.* SFS 2010:800

*Gymnasieförordningen.* SFS 2010:2039

## 6.4 Intervjuer<sup>1</sup>

Förvaltningsanställd (F1), Utbildningsförvaltningshuset, Malmö, 2011-12-01

Nämndpolitiker (Np1), Espresso House, Lund, 2011-12-14

Rektor kommunal 1(Rk1), Kommunal skola, Malmö, 2011-12-07

---

<sup>1</sup> Kontakta författarna för att hämta ut transkriberingen av samtliga intervjuer.

Rektor kommunal 2(Rk2), Kommunal skola, Malmö, 2011-12-12

Rektor friskola 1(Rf1), Mail intervju, 2011-12-05

Rektor friskola 2(Rf2), Mail intervju, 2011-12-06

Rektor friskola 3(Rf3), Mail intervju, 2011-12-13

Rektor friskola 4(Rf4), Friskola, Malmö, 2011-12-13

Rektor friskola 5(Rf5), Friskola, Malmö, 2011-12-16