

Rektorns yrkesutövning

En studie av relationen mellan rektor och dess
huvudmannaskap

Abstract

Denna uppsats beskriver rektorns arbetssituation i förhållande till dess huvudmannaskap i den svenska decentraliserade skolan. Idéströmningar som New Public Management nyanserar idag i skolväsendet vilket också påverkar rektorns relation till huvudmannaskapet. Undersökningens resultat bygget till största delen på fem stycken intervjuer, genomförda med rektorer i olika skånska kommuner. För att stärka och analysera stoffet ges en bakgrund till New Public Management samt skolutvecklingen. Vidare används även teorier kring ämnesområdet vilket bringar ett djup till undersökningen. För att mer konkret belysa relationen så används Lundqvists lojalitetsmodell, Bergs placeringsmodell över skolorganisationen samt allmän forskning kring New Public Management. Resultatet av undersökningen visade att rektorer i dag har större handlingsfrihet samt att styrningen mellan huvudmannaskap och rektor har blivit otydligt. Vi kan även se tydligt att relationen, parterna emellan, skiljer sig från kommun till kommun. Vidare har rektorn och huvudmannaskapet fått en närmare och mindre formell relation.

Nyckelord: New Public Management, Huvudmannaskap, Rektor

Antal ord: 8766

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
2	Syfte- och frågeställning	2
3	Material och avgränsningar	4
4	Bakgrund	5
4.1	NPM.....	5
4.2	Skolutveckling.....	7
5	Teori	10
5.1	Problem med NPM i offentlig sektor.....	10
6	Teoretiskt ramverk	13
6.1	Analysverktyg.....	13
7	Metod	16
7.1	Samtalsintervjuer.....	17
8	Resultat	19
8.1	Kontakt med huvudmannskapet.....	19
8.2	Rektorns arbetsfrihet.....	20
8.3	Horisontell eller vertikal organisation.....	21
8.4	NPM.....	21
8.5	Centraliserad/Decentraliserad skola och lojalitetsuppfattning.....	23
8.6	Lundqvists modell över ämbetsmannens centrala relationer.....	24
9	Analys	25
9.1	Arbetsfrihet i en horisontell eller vertikal organisation.....	26
9.2	Organisation och kontakt.....	27
9.3	Lojalitet.....	28
9.4	Rektorns idealskola.....	30

10	Slutsats	32
11	Referenser	34
11.1	Elektroniska källor	35

1 Inledning

Skolan i Sverige är en enormt stor verksamhet. Antalet elever som studerar i grundskolan och på gymnasiet hösten 2012/ våren 2013 uppgick till ca 1,3 miljoner individer vilket är drygt 10 % av Sveriges befolkning¹. Att administrera och organisera denna verksamhet är en enorm och även en viktig process eftersom studenterna inom en snar framtid ska tillgodose Sverige med kunskap, utveckling och arbetskraft. Allmänt känt är att skolan är en av de viktigaste punkterna på den politiska dagordningen samt att skolväsendet dagligen får medial uppmärksamhet och att intresset kring skolan är stor bland medborgare. Fokus kring elevresultat, kunskapsförmedling, ekonomi, organisation, utveckling och lärarkompetens inom skolverksamheten föder en rad olika åsikter och dessa skiljer sig åt, beroende på vem som ifrågasätter dem. Alla har vi olika bakgrund som exempelvis utbildning, arbete och uppväxt vilket levererar olika värderingar om olika sociala frågor. Inom skolväsendet är det rektorn som har det interna ansvaret och ledarskapet vilket gör att chefstjänstemannen får möta dessa åsikter. Detta resulterar i att det ofta kan blåsa rejält om rektorers agerande eftersom åsikterna kommer och drar åt olika håll. Rektorn befinner sig alltså i mitten av ett spänningsfält av åsikter mellan föräldrar, elever, lärare och lokala politiska aktörer. Vidare ska rektorn tillgodose skolans budget, statliga respektive kommunala direktiv och lagar vilket gör rektorsrollen komplex och intressant att studera.

Utgångspunkten med uppsatsen är att beskriva hur rektorsrollen ser ut idag i förhållande till huvudmannskapet och de snabba organisationsförändringarna och styrförändringar som skett de senaste decennierna. I kommande del kommer vi på ett tydligare sätt att redogöra för vårt valda ämnesområde och vår huvudfråga.

¹ <http://www.skolverket.se/statistik-och-analys/statistik/2.4391/2.4392>

2 Syfte- och frågeställning

Begrepp som kommer att vara framträdande i detta arbete är rektor, huvudmannaskap och organisations idéströmningen NPM. Det förefaller redan nu klokt att kort precisera dessa begrepp för att dels förstå vårt ämnesområde och göra innehållet lättare samt mer förståelig för läsaren. Vad begreppet *rektor* betyder, vet vi alla. Dock vet allmänheten inte vad rektor har för ansvarsområden. I skollagen fastslås att rektor har det ledande utbildningsansvaret på skolan.

Tjänstemannen ska agera chef över lärare, delta i det dagliga arbetet på skolan, kontaktbar och tillgänglig för varje enskild individ, tillgodose den kommunala budgeten samt att skolan uppnår uppsatta nationella mål. Rektor har alltså det genomförande ansvaret i förhållande till politiska beslut. Skolväsendet har de senaste 100 åren varit politikerstyrt där toppstyrningen oavsett kommunal eller statlig, baserats på direkta eller indirekta förtroendevalda företrädare för medborgaren. Dessa politiker kallar vi för *huvudmannaskap* och har idag det övergripande ansvaret och besluten gällande uppsatta mål, inriktning, omfattning och kvalitet gällande skolan². Begreppet *New public managements* (NPM) innebär är kortfattat rationaliserings- och effektiviseringsidéströmningar av den offentliga sektorn. Dessa idéer har omstrukturerat och format ett nytt tänkande kring hur den offentliga sektorn ska fungera³. Under rubriken ”Bakgrund” som presenteras senare i arbetet kommer en mer utförligare redogörelse om NPM.

Som nämndes i inledningen är rektorstjänsten komplex och vissa beslut kan ibland vara kontroversiella. Rektorstjänsten står i centrum kring ett stort antal relationella trådar där vi valt att fokusera på trådarna mellan rektor och huvudmannaskapet. Rektor har en professionalism som baseras på yrkeserfarenhet och utbildning vilket ska ge tjänstemannen en stor handlingsfrihet.

² Jarl, Maria, *Skolan som politisk organisation*, 1. uppl., Gleerup, Malmö, 2007, s:102-104

³ Montin, Stig, *Moderna kommuner*, 3. uppl., Liber, Malmö, 2007, s:117

Huvudmannskapet baserar sin roll på att de är förtroendevalda genom demokratiska val och kan ställas tillsvarts inför medborgarna⁴. Vår huvudtes i detta arbete är att i och med införandet av NPM har de relationella sambanden mellan huvudman och rektor förändrats. Antaganden om att rektorns handlingsfrihet har minskat samt att ansvarsfördelningen mellan politiker och tjänsteman har blivit mer flytande och missvisande är våra teser. För att beskriva hur verkligheten ser ut samt ge uppsatsen ett gott förklaringsvärde har vi behövt intervjua tjänstemän ute i verkligheten, applicera teoretiska ramar för en god analys av intervjuerna samt presentera litteratur kring NPM och skolutveckling. Av ovanstående vilar här vår huvudfråga som följer:

- Hur har omstruktureringen av skolan påverkat och förändrat relationen mellan rektor och huvudmannskapet i ljuset av New Public Management?

⁴ Jarl, Maria, 2007s:102

3 Material och avgränsningar

I denna undersökning så har vi valt att fokusera på den relation som existerar mellan en rektor och dess huvudmannaskap, samt hur denna relation har förändrats i ljuset av den decentraliserade NPM influerade skolan. Faktorer inom skolan som lärare och elever är naturligtvis också en viktig del av rektorns relationsvärld, och det är oundvikligt i en undersökning om skolväsendet att inte någon gång nämna dem i undersökningen. Dock är både lärare och elever ointressanta elementer i denna undersökning. Även om de då och då kommer beröras i undersökningen så är deras påverkan på rektorns relation med huvudmannaskapet ointressant för vår undersökning.

Det empiriska material som utgjort grunden för vår undersökning och som vi använt för att beskriva hur relationen ser ut mellan rektor och huvudmannaskap är de samtalsintervjuer som vi gjort med fem rektorer. Samtliga rektorer kommer från kommuner i Skåne. Då kommunerna i Skåne har olika skolförutsättningar så baserades urvalet av rektorer först och främst på att få med rektorer från så många olika kommuner som möjligt. Dock ska det påpekas att rektorer inom svenska skolan verkar vara väldigt upptagna då de t.ex. har svårt att svara på mailkorrespondens trots att det enligt lag är deras skyldighet som offentliga tjänstemän! Med andra ord har vi ibland varit tvungna att intervjua rektorer i snarlika kommuner för att över huvud taget få till en intervju och på så sätt material till undersökningen. Ser man till den rent geografiska placeringen så är skolorna främst koncentrerade i västra och sydvästra Skåne.

4 Bakgrund

Innan vi närmar oss våra intervjuer och analysinstrument behövs en redogörelse kring idéströmningen NPM samt skolutvecklingen. Syftet med två beskrivande avsnitt om dessa är att dels skapa ett djup kring empirin samt att visa hur mycket skolutvecklingen samvarierar med idéströmningarna inom NPM. Vidare skapar även redogörelsen en förståelse för hur skolan är organiserad idag och därmed rektorns och huvudmannens relation inom formella ramar.

4.1 NPM

New public management introducerades i Sverige i mitten på 1980-talet. Beteckningen *NPM* innefattar och utmärks av olika organisations, styr och ledningsprinciper av den offentliga sektorn som inte tillhörde de gamla byråkratiska idealen. Idéströmningar och reformvågor började skölja över Europa efter att ledande och inflytelserika nationer såsom Storbritannien och Amerika började adaptera principerna. Det fanns i dessa länder en övertygelse om, bland både politiker och forskare, att den offentliga verksamheten var för reglerad samt för stor, vilket påverkade nationernas ekonomiska effektivitet negativt. En effektivitetslösning kring detta problem var att omorganisera offentligheten mot en mer företagsliknande struktur vilket skulle stärka dess marknadskraft samt att utveckla en bättre serviceproduktion för medborgarna⁵.

Det går att placera in NPM i facket moderniseringsidéer men det går dock inte att klassa den som en enhällig teori. Den yttrar främst en rad idéströmningar och innehåller olika delar som går att utläsa på olika sätt.

⁵ Pierre, Jon & Sundström, Göran (red.), *Samhällsstyrning i förändring*, 1. uppl., Liber, Stockholm, 2009 s: 8-9

Dock finns det fem karakteristiska punkter som ramar in och kännetecknar fenomenet NPM. Alla punkterna utmärker idéer om organisationseffektivisering och dessa är följande:

- Den ekonomiska sidan stimuleras mer än den demokratiska. Mer utförligt menas att sociala reformer får mindre utrymme för att frambringa en kostnadsminimering för offentligheten. Vidare önskas även ett mindre statligt deltagande av ekonomisk styrning.
- Den offentliga strukturen bryts upp i olika delar. Exempelvis delas beställare (medborgare) och utförare (tjänstemän) upp i syfte att öka konkurrenskraften. Olika utförare blir på så sätt tvungna att ge en god service för att inte tappa kunder till sina konkurrenter.
- Politisk kontroll av offentlig verksamhet ska övergå från processkontroll till efterkontroll. Det nya kontrollsystemets benämning är mål- och resultatstyrning som ersätter den klasiska regelstyrningen från byråkratin och stället tillämpar olika former av efterkontroller.
- Professionellt ledarskap som ger chefen större handlingsutrymme för att leda organisationen. Den byråkratiska hierarkiska placeringen chefen tidigare befann sig i är inte längre lika markerad.
- Medborgarens individuella rättigheter i en demokrati. Dessa ska inneha rätten att själva få välja mellan olika serviceproducenter.

Av ovanstående punkter tydliggörs idésfären av en marknadsorganisering av den offentliga sektorn där medborgaren framträder som kund och offentligheten som producent⁶. Sammanfattningsvis innefattar NPM alltså målstyrning, konkurrens exponering, företagsidentitet, kontraktsstyrning samt ekonomistyrning. Det förefaller dock att NPM reformer även utvecklar decentraliserade ledningssystem vilket ännu inte har bearbetats⁷.

Sedan slutet på 80-talet har ett fokus kring begreppet *decentralisering* varit framträdande och många reformer har även de senaste åren bidragit till en ökning av den. Det finns ett

⁶ Montin, Stig, 2007 s:117-120

⁷ Røvik, Kjell Arne, *Managementsamhället: trender och idéer på 2000-talet*, 1. uppl., Liber, Malmö, 2008 s:28-29

antal innebörder av modebegreppet, där vi valt att exkludera alla förutom ett av dem, som är politisk decentralisering.

Denna form kan även uttryckas som kommunalisering vars innebörd är att tidigare beslut som fattats av riksdagen delegerats ner till kommunal nivå⁸. De som är reformivrare kring detta område är enligt vår mening förmodligen också förespråkare för NPM.

Den centraliserade staten kan liknas den tidigare orörliga och stabila byråkratin som idag ligger i skuggan av idéströmningar som *flexibilisering* vilken är betydligt mer inriktade på anpassbarhet och samvarierar med decentraliseringen⁹. Argument för decentralisering tar sin utgångspunkt i smidigheten som exempelvis kan uttryckas efter följande:

- Att beslut fattas nära medborgaren förenklar beslutsfattandet samt ger kommunbor kunskap om demokrati och beslutsprocesser. Vidare kan medborgare delta och påverka beslut vid en geografisk närhet av processandet.

Slutligen behöver inte mer centralt placerade politiker lägga energi vid småbeslut vilket underlättar och effektiviserar beslutsprocessandet. En förespråkare för centraliseringen hade argumenterat efter följande: Blir det legitimt att olika regler gäller för olika geografiska området i landet? Rättvisa och lika behandling av medborgare borde vara homogena var du än befinner dig i landet. Vidare kan det politiska systemet bli svårstyrt om en decentralisering blir för utpräglad. En eventuell risk finns att det bildas spänningar mellan olika makthavare vilket kan hota vår demokrati¹⁰.

4.2 Skolutveckling

I början av 1990-talet hamnade Sverige i en ekonomisk kris vilket orsakade en ekonomisk rationaliseringsprocess av den offentliga sektorn. Strategin var att avlasta statens budget från delar utav kostnaderna från skolväsendet.

⁸ Bäck, Henry mfl *Den svenska politiken: struktur, processer och resultat*, 3., aktualiserade uppl., Liber, Malmö, 2011 s:199

⁹ Røvik, Kjell Arne, 2008s:103-104

¹⁰ Bäck, Henry mfl 2011 s:200

Detta var en tid då staten hade ett kraftigt budgetunderskott och kommunerna ett starkt kapital vilket väckte implementerings idéer¹¹. Den rad av reformer som implementerades under denna tid samvarierar med idéströmningarna från NPM och kommer att förändra skolans organisation och verksamhet. Den största och huvudsakliga förändringen av skolverksamheten var den nya ansvarsfördelningen mellan kommun och stat som implementerades 1991. Denna reform medförde en decentraliseringsprocess samt en ny styrningsform av skolsystemet. Under hela 1900-talet hade skolan varit centralstyrd och tillämpat regelstyrning som nu sidosattes utav den mer anpassningsbara mål- och resultatstyrningen. Den sistnämnda styrstrategin är framträdande inom NPM som inspirerats av den privata företagsamheten. Strategins syfte var att rationalisera och effektivisera skolan till en mer smidig organisation¹².

Skolan hade nu kommunaliserats och den nya skolan såg annorlunda ut än den tidigare. Dock skulle den nya skolorganisationen förändras ytterligare genom en ny skollag som implementerades 1992. Denna lag möjliggjorde och öppnade upp för en större frihet bland lokala politiker att utforma och organisera verksamheter efter lösare regelramar. Detta resulterade i sin tur till att flera kommuner valde att testa olika sorters organisationsstrukturer. Trenden blev således att många kommuner tillämpade en samverkande organisering vars innebörd är att man sammanför och integrerar nämnder och förvaltning. Ett exempel på det är just skolan där man sammanförde skola och barndomssorg.

Nya modeller som exempelvis samverkande organisering och styrning utmärker 90-talets ideal där de flesta lösningar präglades av ekonomiskt tänkande och kommer att påverka skolverksamheten. Ovanstående indikerar att ekonomisidan började stimuleras mer än demokratisidan p.g.a. rationaliseringsprocesser som exempelvis sammanslagningar.

Förutom organisationsförändringar förändrades också skolväsendets huvudmannaskap. Det tidigare arbetsgivaransvaret d.v.s. ansvaret över lärare och skolledare flyttades nu från stat till kommun vilket förändrade rektorns tjänstemannaroll. Idag har rektorns ansvarsområde vidgats och har betydligt fler ansvarsområden än tidigare. Detta p.g.a. de kommunala sammanslagningsmodellerna där rektorns ansvar sträcker sig över både skola och barnomsorg.

¹¹Pierre, Jon (red.), *Skolan som politisk organisation*, 1. uppl., Gleerup, Malmö, 2007 s:17

Den moderna organisationsledaren har alltså fått ett ökat tryck på sina arbetsuppgifter då kommunaliseringen införskaffades¹³.

Förändringarna kring det svenska skolväsendet har varit så stora och omfattande att man brukar tala om ett systemskifte.

Med den centraliserade skolan var det politiska målet att skapa en likvärdig och rättvis skola för alla elever oavsett vilken kommun man befann sig i. Detta krävde centrala styrningsinstanser och ett centralt huvudmannaskap vilket många ansåg som en trög och kostsam organiseringsstruktur. Vidare ansågs även att den offentliga sektorn vuxit och blivit för stor för att styras centralt. Decentraliseringen medförde andra politiska mål som lokal anpassning, olika specialiseringsinriktningar och variation gällande huvudmannaskapet¹⁴. Systemskiftet har komplicerat styrningen av skolan eftersom de styrande instanserna blivit flerdimensionella. Den första dimensionen styrs idag av staten via nationella mål som exempelvis skollagen, läroplanen och kursplanen som direkt riktar sig till tjänstemän såsom rektor och lärare. Kommunen har således ansvaret för anordnandet av skolutbildningen i sin region vilket är den andra dimensionen. Även de har uppsatta styrmedel och mål som ska efterföljas som exempelvis kvalitetsredovisning, budget och kommunal skolplan. Dessa dimensioner av mål samvarierar inte alltid vilket kan sätta rektorn i ett dilemma¹⁵. Decentraliseringen av skolverksamheten förde beslutsfattandet närmre medborgaren samt underlättade för medborglig delaktighet inom skolpolitiksfrågor. Samtidigt fick skolan även olika huvudmannaskap där den homogena skolan fick lämna plats åt NPM: s effektiviseringsstrategier.

¹² Blossing, Ulf & Lindvall, Kerstin *Skolkulturer*, Studentlitteratur, Lund, 2003 s:145-146

¹³ Blossing, Ulf & Lindvall, Kerstin 2003 s:147-152

¹⁴ Pierre, Jon (red.), *Skolan som politisk organisation*, 1. uppl., Gleerup, Malmö, 2007 s:12-13

¹⁵ Kjellgren, Hanna mfl *Skolan som politisk organisation*, 1. uppl., Gleerup, Malmö 2007 s:23-27

5 Teori

För att beskriva och analysera intervjuerna kring relationen mellan rektor och huvudmannaskap i en skolorganisation med reformidéerna från NPM lämpar det sig att applicera ett teoretiskt perspektiv kring ämnesområdet. Trots att NPM- studier gjorts av en rad olika forskare kring olika nationers och organisationers förhållande finns det relativt få övergripande teorier om styr- och organisationsidéerna¹⁶. Det blir därför svårt att applicera en specifik teori om ämnesområdet. Dock har separat kritik utdelats mot NPM och vilka problem som uppstår när idéerna implementeras i den offentliga sektorn. Den övergripande kritiken mot NPM är just att den inte baseras på en vetenskaplig grund. Majoriteten av managementlitteraturen består främst av framgångsrecept från olika privata konsulter som adapteras av den offentliga sektor och skolverksamheten. Nedan kommer vi att redogöra för mer specifik kritik mot idéströmningarna kring relevanta problemområden som rör vår huvudfråga.

5.1 Problem med NPM i offentlig sektor

Enligt Statsvetaren Lennart Lundquist finns det två övergripande värden i vår offentliga sfär och som bör styra den svenska offentliga verksamheten. Det första är demokrativärden och den andra är ekonomivärden. Den förstnämnda innebär att offentligheten ska tillgodose den politiska demokratin medan den andra ska stimulera krav såsom ekonomisk rationalism samt kostnadseffektivitet. Den ena fungerar inte utan den andra, utan båda måste tillgodoses för en väl fungerande offentlig sektor¹⁷. Samhället har dock förändrats enligt Lundquist och menar att ekonomivärdena blivit mer framträdande medan demokrativärdena alltmer hamnar i skymundan.

¹⁶Røvik, Kjell Arne, 2008s:30

Den ekonomiska rationaliseringsvåg och effektivisering av organisationer (NPM) har medfört en blind ensidighet där värden som rättsäkerhet, politisk demokrati samt offentlig etik inte längre är kärnan i det svenska samhället. Ovanstående bär benämningen ekonomismen och den grundliga innebörden har redovisats i avsnitt ”Bakgrund, NPM”. Organisationsskiftet har påverkat ämbetsmannens yrkesroll och har idag blivit betydligt mer beroende av sin överordnade än i den tidigare klassiska offentlighetsmodellen (byråkratin). Detta medför att tjänstemän idag inte kan hävda civiltkurage i lika stor utsträckning som tidigare om en överordnad handlar omoraliskt eller vid extrema fall olagligt.

Vidare hävdas även att kunskaperna om demokrati värdena minskat där makthavare (politiker) alltmer uttrycker sig direkt demokratiskt stötande men finner stöd i ekonomismen i sin argumentation¹⁸.

Exempelvis menar Jarl, Källgren och Quennerstedt att i och med decentraliseringen kunde makt och befogenheter delegeras ner till lägre nivåer i samhället. Fullmäktige i respektive kommun fick därav större maktbefogenheter och kunde börja delegera beslut om exempelvis budgetstorlekar till nämnder och vidare ner till rektorer på de enskilda skolorna. Att varje fullmäktige blir sin egen huvudman med förvisso direktiv från staten kan enligt författarna frambringa segregation mellan skolor i olika kommuner. De tilldelas bland annat olika skolpeng vilket skulle leda till olika materiella förutsättningar för rektorerna att bedriva skolverksamheten¹⁹

En framträdande strategi inom NPM är mål- och resultatstyrning vilket vi också redogör för i avsnitt ”Bakgrund, NPM”. Stig Montin redovisar dock forskningskritik kring denna strategi. Den första kritiken som utdelas är att den är otydlig och oprecis. Tjänstemän som tilldelas olika mål har alltså svårt att veta vilket resultat som förväntas uppnås. En annan kritik är att målen ofta är naiva. Orealistiska krav och förväntningar ställs samt att det ska råda en enighet om målens betydelse²⁰. Mål är ofta mer svävande än regler vilket lämnar ett större tolkningsutrymme för varje enskild individ.

¹⁷ Lundquist, Lennart, *Demokratins väktare: ämbetsmännen och vårt offentliga etos*, Studentlitteratur, Lund, 1998 s :62-63

¹⁸ Ibid, 136-145

¹⁹ Pierre, Jon (red.), 2007 S: 37

²⁰ Montin, Stig, 2007 s:110-111

Även Clegg och Courpasson ser problem med att införa NPM- inspirerade förändringsmodeller i den offentliga sektorn.

De menar att management egentligen inte syftar till effektivisering och strukturella organisationsförbättringar utan handlar mer om att grupper vill skaffa sig mer makt inom, som i det här fallet, den offentliga sektorn. Clegg och Courpasson antyder att det bildas ”makteliter” som antingen vill återta förlorad mak och inflytande, eller som i fallet med skolan, åtnjuta makt som de aldrig besittit²¹. Dessa eliter kräver större lojalitet mot den egna organisationen än mot den professionella yrkesrollen. På så sätt kan makteliten genom organisationsformen (NPM) i större grad kontrollera ”bångstyriga professionella grupper som läkare och lärare”²².

I och med att dessa elitgrupper har skaffat sig större makt så kan man mena att skoladministrationen genomgått en *rehierarkisering* samtidigt som smidiga idéer såsom decentralisering och Public- management präglar verksamheten. Det ovanstående nämnda begreppets betydelse är att organisationssystemet åberopar en styrning istället för ledning. Det syftar alltså till att öka toppledningens möjligheter att bedriva styrning av sekundära sektioner och anställda. Strategiska tyngdpunkter inom denna nisch är exempelvis planerande design av formella organisationsstrukturer samt en balanserad målstyrning som verktyg²³.

²¹ Hall, Patrik, Managementbyråkrati: organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning, 1. uppl., Liber, Malmö, 2012 s: 179

²² Ibid, 180

²³ Røvik, Kjell Arne, 2008 s:121,124,125

6 Teoretiskt ramverk

På den operationella nivån har vi som tidigare nämnts genomfört kvalitativa intervjuer. Dessa har gett oss ett brett material att arbeta med, men för att kunna skapa något av all information behöver vi lämpliga verktyg, och dessa får vi genom att inkludera olika teoretiska ramar kring ämnesområdet. Vi har valt att inkludera två teoretiska modeller för att en analys av materialet ska vara genomförbart.

6.1 Analysverktyg

Den första modellen har statsvetaren Lennart Lundquist konstruerat och beskriver ämbetsmannens centrala relationer. Denna modell visar oss ämbetsmannens etiska grundrelationer som lojalitet mot överordnade, lydnad inför lagen och hänsyn mot samhällsmedlemmar. Det är vidare givet att ämbetsmannen ska eftersträva ovanstående ideal men problemet är dock att kraven inte alltid samexisterar och kommer då i konflikt med varandra²⁴. Ämbetsmannen hamnar i en kontroversiell situation där han/hon tvingas göra ett ställningstagande. Utfallet av ämbetsmannens agerande får givetvis olika konsekvenser för de inblandade parterna och självklart för ämbetsmannen själv.

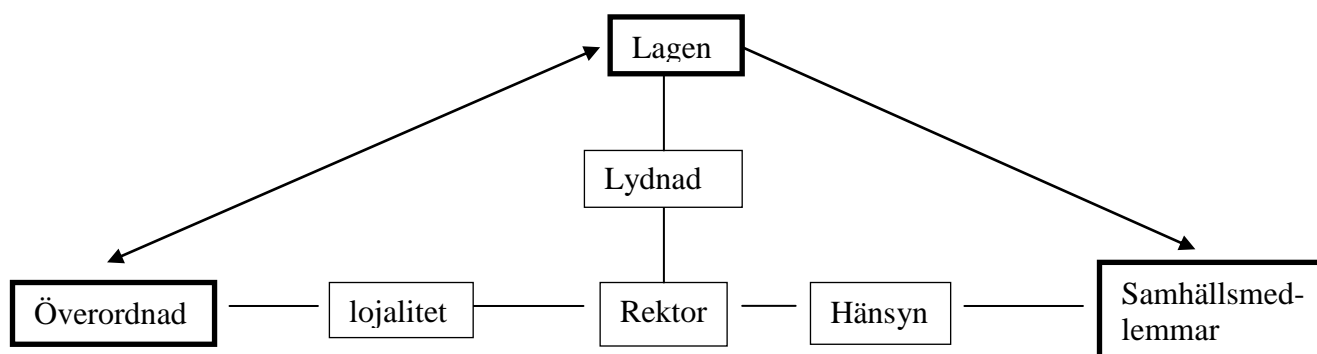
Inom rektorstjänsten är ett vanligt argument att rektorns uppdrag är komplext efter kommunaliseringen. Rektorn ställs idag i en betydligt plattare organisation, inför en rad olika kontakter från olika aktörer. Samtidigt i formell mening ska rektorn tillgodose både statliga och kommunala beslut. Att ett allt större korstryck på rektorstjänsten utvecklas är inget orimligt antagande.

Motsättningar mellan lärares professionalism och huvudmannaskapets skolbeslut kan framträda vilket skapar olika förväntningar på rektorns åtaganden.

²⁴ Lundquist, Lennart, 1998 s :106

Motstridiga kommunala och statliga beslut kan även försvåra rektorns direktivgenomförande uppdrag²⁵. Lojalitetsmodellen blir ett effektivt hjälpmedel för att analysera de intervjuade rektorernas ställningstagande kring olika ämnesområden när de olika begreppen krockar i modellen. Nedan visar vi modellen grafiskt.

Fig. 1 Ämbetsmannens etiska grundrelationer



Den andra teoretiska modellen har utvecklats av pedagogikprofessorn Gunnar Berg och är en placeringsmodell av skolorganisationer. Eftersom inga organisationsformer är absoluta utan relativa får man placera in den unika skolan inom en viss nisch. Modellen är i stort mycket enkel och består utav fyra delar med en x-axel samt en y-axel. På den förstnämnda axeln finner vi begreppen marknadsorienterad och regeringsorganisation och på y-axeln finns begreppen centralisering och decentralisering. X-axeln beskriver vidare att organisationen är horisontell (platt organisation) medan y-axeln beskriver vertikala organisationer (uppifrån och ner, hierarki)²⁶. Begreppen marknadsorienterad och decentralisering samvarierar med filosofin inom *New public management*.

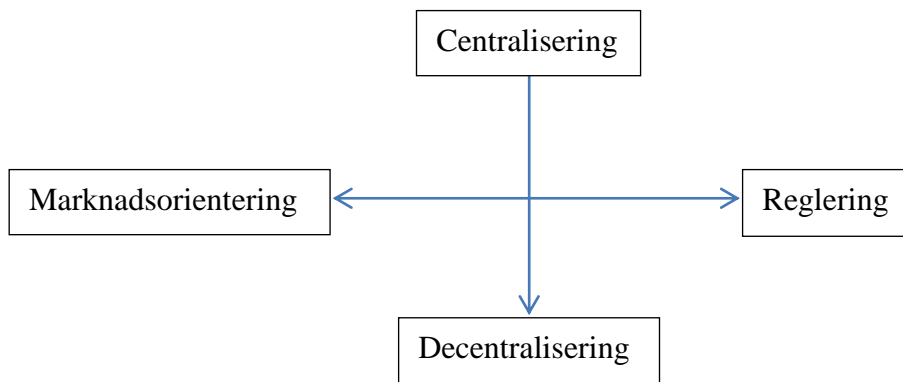
Reglering och centralisering samvarierar med den traditionella Weberianska organisationsstrukturen. Korsmodellen kan vi använda som ett pedagogiskt redskap för att tydligt visa i vilket fack våra rektorers skolor befinner sig i.

Vidare kan vi även placera in var de intervjuade rektorerna önskar att skolan ska befinna sig. Närmar sig rektorernas uttalanden idéströmningarna inom NPM eller den traditionella organisationsstrukturen. Nedan visar vi Korsmodellen grafiskt.

²⁵ Jarl, Maria, 2007s: 117

²⁶Berg, Gunnar, *Skolkultur - nyckeln till skolans utveckling: en bok för skolutvecklare om skolans styrning*, 2., rev. uppl., Gothia, Stockholm, 1999s:16-17

Fig.2 Korsmodellen



7 Metod

I vår undersökning så vill vi som bekant undersöka hur relationen ser ut i dag mellan rektorer och huvudmannskapet. I och med att frågan vi ställer är formulerad utifrån en ”hur” form, så är det naturligt, anser vi, att tillämpa en *beskrivande* design på vår studie²⁷. När man genomför en beskrivande studie så är vi medvetna om att bara valet av vår design innebär att vi i större grad måste kunna motivera vår undersöknings existensberättigande. Man brukar säga att förklarande studier kräver en större grad av vetenskaplig mognad, kunskap och kompetens än beskrivande dito²⁸. Vem som helst kan ju oftast med stor lätthet beskriva det de observerar, eller skriva enkla beskrivande texter i stil med ” Hur jag upplevde min tid som student på Lunds Universitet”! Vi anser att vi med stor styrka kan berättiga vår beskrivande undersöknings existens!

För det första är vi båda lärarstudenter och har genom vår utbildning redan fått en djup inblick i skolans värld. På grund av att vi regelbundet har varit ute i skolorna och deltagit, samt observerat arbetet och skolvärlden, så har vi redan en väldigt stor kunskap om skolan.

Vi har också iakttagit den utsatta roll som rektorn befinner sig i som tjänsteman i dagens kommunala skola men också hur olika rektorer agerar i rollen som tjänsteman och ”chef” över skolan och dess anställda. Tidigare deltagande vid olika arbetsplatsmöten från vår sida har även gett oss en bild av hur rektorn presenterar och delegerar de direktiv som kommer från de kommunala makthavarna.

Ytterligare ett krav som ställs på beskrivande studier är att det inte får röra sig om så kallade *teorilösa fallstudier*²⁹. Detta innebär av vi måste se till att vi studerar samma återkommande ”fenomen” genom hela undersökningen, och särskilt då vi är ute på skolorna och gör våra undersökningar. Detta ”fenomen” är i vårt fall att NPM har påverkat relationen mellan rektorn och huvudmannskapet.

²⁷ Esaiasson, Peter, *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*, 4., [rev.] uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2012 s:36

²⁸ Ibid, 36

²⁹ Ibid, 37

I och med att NPM utgör den teoretiska grunden till vår undersökning så menar vi att risken är liten för att detta ”fenomen” inte kommer behandlas och i stället falla mellan stolarna.

7.1 Samtalsintervjuer

För att ge svar på vår huvudfråga så beslutade vi oss för att ge oss ut på skolorna och genomföra fem samtalsintervjuer. Innan vi skapade själva intervjufrågorna ville vi generera en tydlig bild för oss själva av hur vi skulle definiera rektorn i intervjusituationen. Skulle vi se hen som ett vittne inom skolvärden, eller som ett undersökningsobjekt? Med andra ord är vår undersökning en *informantundersökning* (vittne) eller en *respondentundersökning*³⁰ (undersökningsobjekt). Målet med denna undersökning är som bekant att beskriva hur det ser ut i dag, och de rektorer som vi intervjuat utgör grunden för vårt källmaterial. Båda kriterier för en informantundersökning³¹. Dock vill vi i så stor utsträckning som möjlig ställa samma frågor till rektorerna, vilket är ett signifikativt för en respondentundersökning.

Vår teori bygger på att NPM har påverkat relationen mellan rektor och huvudmannskapet, och därför måste vi ställa samma frågor till alla rektorerna för att vi ska kunna upptäcka någon form av mönster i svaren³². Vår undersökning har alltså inslag av både informant- och respondent undersökningar. Emellertid är det inte ovanligt att samtalsintervjuer har inslag av dessa båda typer³³. Vad vi dock vill med undersökningen är att genom intervjuerna få fram så mycket information som möjligt för att förstå rektorns relation med huvudmannskapet.

Användningen av intervjuer på detta sätt är ett signifikativt område för samtalsintervjuer vilket vi anser klart visar att samtalsintervjuer är den mest lämpliga undersökningsmetoden för vår undersökning³⁴. Rent allmänt så är Samtalsintervjuer ett ypperligt verktyg för vår typ av undersökning.

³⁰ Ibid, 227

³¹ Ibid, 228

³² Ibid, 227

³³ Ibid, 252

³⁴ Ibid, 253

Generellt så kan man, till skillnad från enkätundersökningar, med hjälp av samtalsintervjuer få mer oväntade svar på sina frågor, vilket vi anser ger möjlighet till att ställa följdfrågor som kan ge en djupare kvalitativ bild av det vi vill undersöka³⁵. En enkätundersökning tror vi skulle passa vår undersökning dåligt då det skulle resultera i allt för standardiserade svar. Vilket i sin tur skulle kunna leda till att resultatet av vår undersökning blivit för onyanserat och att vi endast skulle kunna beskriva relationen mellan rektorerna och huvudmannskapet på ett ytligt sätt.

Samtalsintervjuer fyller även en annan för oss viktig funktion, nämligen att intervjun ger oss möjligheten att interagera och samspela med personer i den grupp som vi vill undersöka³⁶.

I och med att vi samtalar med personen ifråga så kan vi förutom att bara registrera rena svar också observera hur personen reagerar när en viss fråga ställs, t.ex. om intervjuobjektet tvekar inför att svara på en fråga. Sådana reaktioner kan också ge oss värdefull information om hur relationen ser ut mellan rektorn som vi intervjuar och dess huvudmannskap.

³⁵ Ibid, 251

³⁶ Ibid, 52

8 Resultat

Nedan kommer innehållet i de intervjuer vi genomförde att presenteras. Stoffet kommer att presenteras i en sammanfattad form baserat på de områdena som vi främst ville undersöka då vi intervjuade rektorerna. Då någon av rektorerna bidragit med en, enligt oss, särskilt intressant eller viktig kommentar så kommer dessa uttalanden citeras. Samtliga rektorer som benämns i undersökningen har tilldelats ett fingerade namn där vi sedan har använt en slumpvis utvald bokstav för att skilja dem åt.

8.1 Kontakt med huvudmannskapet

Intervjuerna kom sedan att fokusera mer direkt på hur kontakten såg ut mellan rektorerna och deras huvudmannskap. De första frågorna berörde grundläggande aspekter som hur ofta rektorn talade eller träffade huvudmannskapet och vad denna kontakt bestod i. Kontakt mellan de bägge parterna skedde i alla fallen på mer eller mindre regelbunden basis. I vilken form denna kontakt gestaltade sig var också överlag likvärdigt enligt de flesta rektorerna. Man samverkade i olika typer av ledningsgruppsmöten, projektgrupper, möten med skolnämnden i kommunen och möten tillsammans med andra skolor. Rektor K berättade även att många av deras ledningsgruppsmöten hade en högst informell karaktär, och att mötena ofta ägde rum hemma hos någon av mötesdeltagarna. Förutom mötesform så är den vanligaste kontakten i form av mail. Dock har Rektor F en differentierad syn på relationen med sitt huvudmannskap. På frågan svarade han följande: ”Alltså vi har en förvaltning som har byggt på sig själv rätt mycket, så har man ju lagt ett par mellannivåer på förvaltningsnivå som kan vara lite frustrerande ibland för jag upplever det som ineffektivt”. F menade också att relationen blir svår då huvudmannuppdrag som kvalitetssäkring och anställningsförfarande tar väldigt långt tid.

Frågorna därefter berörde vilken den vanligaste återkommande frågan var under möten med huvudmannskapet samt om rektorerna ansåg att det för mycket eller för lite inblandning av huvudmannskapet i deras tjänsteutövning.

På den första frågan så fick vi olika svar från de flesta. Rektor K menade att ekonomin var den dominerande frågan som ständigt återkom under deras möten. Detta menade även rektor R: ”Vi har en politisk nämnd som inte lägger sig i ”Hur”-frågan utan talar om vad. Det är dem extrem tydliga med, vad vi ska uppnå. Vi ska hålla budgeten och det blir jobbig!”. F ansåg att tid var den primära frågan under deras möte. Att se till att alla berörda parter hade tid till att över huvud taget medverka på mötet. På en följdfråga om hur ofta samtliga var närvarande på de möten där F deltog så svarade F *Aldrig*. Rektor C kände att skolutveckling och resultat var vanligt återkommande ämnen.

8.2 Rektorns arbetsfrihet

Samtalet med rektorerna kom sedan att behandla deras arbetsfrihet och hur mycket rektorerna kunde påverka detta. Samtliga intervjuade rektorer utom en upplevde att de hade en stor arbetsfrihet och möjlighet att påverka sitt arbete. Även samtliga rektorer utom en upplevde inte heller att huvudmannskapet någon gång försökt styra eller pressa dem till att initiera eller fatta vissa beslut.

Rektor R återkommer till det hen nämnde innan, att kommunen bara lägger sig i vad de ska göra men inte hur. Samt att man i just den kommunen fokuserar på att det främst är rektorn som har ansvaret ute på den enskilda skolan. Rektor C gav oss också en bra beskrivning av dennes relation med huvudmannskapet. C upplevde huvudmannskapet som ett bakomliggande stöd som C hade mycket god kontakt med. Rektorn påstod att huvudmannskapet främst ägnade sig åt de politiska besluten och överlät det faktiska utförandet till personalen på skolorna.

Rektor F hade dock återigen en avvikande mening. F kom återigen in på de mellannivåer som hade bildats inom förvaltningen och att det skapade problem för rektorns arbete. ”(Stadens namn) Har jättestora fina ambitioner och dem lägger man gärna på central nivå. Och frågan är om det kommer ner i organisationen så som man hade önskat. Det kan vara lite ineffektivt!”. Rektor F menade också, på en följdfråga gällande om det fanns några speciella områden som rektorn kände sig tvingad från huvudmannskapet att prioritera, att det fanns sådana områden.

F angav främst att påtryckningar kom från politiskt håll inom huvudmannskapet gällande att de elever som sökte in till gymnasiet skulle komma in på deras förstaval.

8.3 Horisontell eller vertikal organisation

Vi ville också undersöka hur rektorerna upplevde styrningen av den organisation de är en del av. Vi ställde helt enkelt frågan om de uppfattade det som om de befann sig i en vertikalt eller horisontellt styrd organisation. För vissa av rektorerna var denna fråga problematisk då de hade svårt att placera in sig själva i någon av styrformerna. Rektor C återkommer istället till det som hen berörde innan, nämligen huvudmannaskapets trygghet:

”Beror på situationen. Det känns tryggt att veta att de finns i ryggen i ens tjänsteutövande. För det kan ju storma rejält om en rektor ju. Då känns det bra men jag upplever inte dem som mina chefer även om det är högsta politiska styrningen ju men jag tror också att det har med personen att göra”

Rektor K ger dock ett tydligt svar på frågan och menade att organisationen i mångt och mycket är vertikalt styrt.

”Alltså det har varit mycket vertikalt va. Vi har haft en aktiv barn och ungdomschef. Hon som är nu är lite visionär men mycket praktiker och då handlade det om att göra om en organisation direkt va. Så alla rektorer har fått flytta runt. Jag har inte önskat mig hit jag har bara blivit placerad va. Jag önskade att vara kvar där jag var tidigare i och med att jag är så gammal och pensioneras snart...nä alla skulle flytta! Man såg en vinst i det och det gör jag inte.”

8.4 NPM

Kostnadseffektivisering och rationalisering är påverkansfaktorer som även har gjort sitt intåg inom skolvärlden. Vi frågade därför om rektorerna ansåg att dessa faktorer även prioriterades inom skolan. Vad de personligen tyckte om det samt hur detta påverkar deras yrkesroll. Alla rektorer som vi intervjuade kunde till olika grad hålla med om att kostnadseffektivisering och rationalisering har gjort sitt stora intåg i skolvärlden. Rektor K menade att budgeten och ekonomin står över alla andra prioriteringar inom skolan i dag och att rektorerna har hamnat i en sits där deras enda uppgift är att hålla budgeten.

Rektor R stämmer in i kritiken och menar att det är svårare i dag att arbeta som rektor. ”Det pedagogiska uppdraget har ju ersatts av ekonomin. Jag tror inte det handlar om större ekonomiska resurser. Det måste finnas andra drivkrafter.

Rektor C har dock en avvikande åsikt. C menar att effektivisering och liknande åtgärder inget påverkat det pedagogiska uppdraget. C menar också att det på den skolan hen är chef så har de en bra personaltäthet samt pengar att köpa datorer och pedagogiska medel med. Rektorn påpekar också att dennes skola är den enda i kommunen som inte gått med förlust. C tryckte hårt på att nyckeln till det hela var att förvalta de pengar man fick på bästa sätt. Rektor F, som var bekant med NPM- begreppet, beskrev det som man hade två huvudmän. Dels det kommunala, men också det ekonomiska ”huvudmannskapet” som hade skaffat sig inflytande över skolan.

Alla rektorer utom C var av åsikten att NPM- strömningarna inom skolan i första hand påverkat deras arbetssituation på grund av att de har bidragit till stora administrativa förändringar på skolorna. Rektor F beskrev det som följande: ”Vi har ju en hård administrativ press här på skolan. Administrationsdelen har smalnat av och blivit otydlig och anorektisk”.

Även rektor R har samma åsikt och menar att de har fått ”slimma till” sina administrativa resurser. Under intervjuer med vissa av rektorerna så påpekade de också ett intressant faktum. Nämligen det faktumet att skolåret och budgetåret för skolan inte ligger i samma fas. Med andra ord: starten och slutet för respektive ”år” korrelerar inte med varandra. Att det de facto är så påpekades av samma rektorer som oerhört dåligt och ineffektivt. Rektor K beskrev denna situation mest ingående. Hen beskrev budgetåret som en bergochdalbana där det var svårt att säga om man skulle ha ett överskott eller ett underskott vid budgetårets slut.

K påstod att man på grund av detta var tvungna att planera budgeten inför skolåret på ren känsla, i stället för på tillförlitligt underlag. Man fick mer eller mindre gissa sig till sin budget för det kommande året. Men trots att rektorerna kan ge många negativa aspekter av att NPM- idéerna har gjort sitt intåg inom skolans värld så är det ingen av dem som är helt negativ mot att dessa strömningar de facto finns inom skolan. Återigen trycker rektor R på att hen är nöjd så länge huvudmannskapet inte lägger sig i hur de ska göra deras arbete. Detta så länge kommunen inte kommer med några orimliga ekonomiska krav. F anser att kommunerna nu faktiskt börjar lära sig att hantera en NPM- grundande organisation och att det fungerar allt bättre och bättre.

8.5 Centraliserad/Decentraliserad skola och lojalitetsuppfattning

Den sista intervjudelen ägnades bland annat till att undersöka vad rektorerna själva ansåg vara den bästa organisationsformen för skolan. Den centraliserade eller den decentraliserade organisationstypen. Här var samtliga rektorer överens om att den nuvarande organisationsformen var den att föredra. Rektor F var den som var minst positiv till den kommunala skolan och menade att vissa faktorer var positiva men att det inte fungerade fullt ut i det nuvarande läget. Rektor K ansåg att den kommunala skolan hade fört honom närmare till besluten som tas kring skolan och de som tar dem. Men K ansåg att en återgång till en statlig skola skulle ge en jämnare styrning. R hade som främsta anledning till att föredra den kommunala skolan det fria skolvalets betydelse för eleverna. R påstod att det nu var omöjligt att återgå till en helstatlig skola då man redan ”öppnat kranen så pass mycket” för kommunaliseringen.

Vidare ställde vi frågan i vilken grad rektorerna instämmer på att lojalitetskonflikter uppstår mellan de olika styrvärderna inom skolväsendet? Alltså, när statliga regler krockar med kommunala direktions. Om då lojalitetskonflikter uppstår, vilket position intar rektorerna då? blev en naturlig följdfråga i ett rörligt styrningskluster. 100 % av svaren indikerade på att lojalitetskonflikter uppstår medan endast 40 % indikerade på att det skedde ofta. Gällande följdfrågan visade rektorerna sig vara 80 % mer lojala mot det kommunala huvudmannskapet. Rektor B uttrycker sin lojalitet till kommunala överordnande efter följande citat:

”Du är anställd av en kommun, kom ihåg det. Lojalitet mer mot kommunen, eftersom jag är anställd här. Om jag inte trivs eller om jag inte klarar av det, så måste jag ändå förhålla mig till de förutsättningar som finns. För jag kan ju inte säga så här, att staten säger att elever har rätt till allt det stöd som man har behovet av, så har jag ju då förutsättningarna och kostnaderna.”

Uttalandet och ovanstående statistik ger en tydlig bild av var majoriteten av rektorernas lojalitet ligger. Detta kommer anknytas och analyseras med Lundquists lojalitetsmodell samt Clegg och Courpassons maktteori.

8.6 Lundqvists modell över ämbetsmannens centrala relationer

I vår teoretiska ram angav vi att vi ville använda Lennart Lundqvists modell över ämbetsmannens centrala relationer. I slutet av intervjun förklarade vi modellen för de intervjuade rektorerna och bad dem placera in sig själva i den, alltså var de ansåg att merparten av deras lojalitet låg. 4 av de 5 tillfrågade rektorerna menade att deras lojalitet först och främst låg hos det kommunala huvudmannskapet. Rektor F var den som gav ett avvikande svar då F menade att hen först och främst lade sin lojalitet till skollagen. Värt att notera är också att ingen av rektorerna valde att lägga sin lojalitet hos de egna anställda på skolan och eleverna.

I Syfte- och frågeställningsdelen så presenterade vi även två teser om hur vi trodde att relationen såg ut mellan rektorer och huvudmannskapet i den decentraliserade och marknadsorienterade skolan. För det första trodde vi att rektorernas handlingsfrihet hade minskat. För det andra menade vi att ansvarsfördelningen mellan politiker och tjänsteman har blivit mer flytande och missvisande. Med hjälp av våra teoretiska verktyg ska vi nu beskriva hur relationen ser ut i realiteten.

9.1 Arbetsfrihet i en horisontell eller vertikal organisation

Gällande rektorns arbetsfrihet tydliggör majoriteten av intervjuerna att de har stort handlingsutrymme och frihet i verksamheten. Samtliga intervjuade förnekade starkt att huvudmannskapet någon gång försökte styra dem i deras arbete. Lennart Lundqvist antydde att många tjänstemän idag inte kan hävda civilkurage om en överordnad, som i det här fallet, försöker påverka och styra rektorn. Våra intervjuer visar att detta påstående inte stämmer inom de kommuner vi besökte. Tvärtom så visar vår undersökning att det finns en bra relation mellan rektorerna och de ansvariga inom kommunen. Huvudmannskapet upplevs till och med ibland som ett bakomliggande stöd som är till stor hjälp för den enskilde rektorn.

Detta speciellt vid tillfällena då den enskilde rektorn befinner sig i konflikt med olika parter inom skolan. Jämför man resultatet av intervjuerna med vår tes om att rektorernas handlingsfrihet hade minskat så kan vi nu se att detta inte stämmer. För att vidare stärka detta påstående kan vi här väva in begreppet *rehierarkisering*. Det hade kunnat gå att göra antagandet att huvudmannskapet minskade rektorernas handlingsfrihet genom att ge rektorerna stramare budgetförhållanden. Detta hade gjort organisationen mer toppstyrd, men våra intervjuer bevisar motsatsen. Rektor C uttryckte följande: ”Sen kan man alltid önska mer pengar men det är inte alltid synonymt med högre resultat. Det handlar om hur man väljer att förvalta pengarna”

Ovanstående citat motbevisar att huvudmannskapet minskar rektorernas handlingsfrihet. Som rektorn uttrycker har en stor budget inte så stor betydelse för skolverksamheten. Organisationen är mer beroende av hur pengarna fördelas och att detta görs på ett rationellt sätt. Vi kan inte se någon tendens att toppleningen har börjat tillämpa en starkare direkt styrning över verksamheten utan den förefaller ganska fri.

9.2 Organisation och kontakt

Den övergripande uppfattningen som Lennart Lundquist bär är att samhället sidosatt demokrativärden och ersatts av ekonomivärden. I våra intervjuer går det att tydligt utläsa att ekonomin har fått stor betydelse inom skolverksamheten. Rektor K uttrycker att ekonomin kommer före alla andra prioriteringar i skolan vilket ger ett intryck av ovanstående antagande. Även rektor R menar att: ”Vi har en politisk nämnd som inte lägger sig i hur frågan utan talar om vad. Det är dem extrem tydliga med, vad vi ska uppnå. Vi ska hålla budgeten och det blir jobbig!”.

Rektor R sätter även ekonomifrågan i centrum men det övervägande problemet i citatet är inte ekonomin utan styrrelationen mellan huvudmannskapet och rektorn. Hen kommenterar att det inte är frågan om *hur* man som tjänsteman ska utföra sitt tjänstemannauppdrag utan istället *vad* som ska uppnås. Just detta är jobbigt menar rektorn. Av ovanstående går det dock inte att dra någon slutsats om att demokrativärdena skulle ha negligerats. Rektor K precisera exempelvis inte vilka prioriteringarna är och vidare ges inga specifika svar som korrelerar med att demokrativärdena skulle ha negligerats.

Den bild som istället ges från intervjuerna är att fokuseringen kring ekonomin har gjort att arbetsbördan exempelvis har ökat, att tiden inte räcker till samt att tjänster har försvunnit och tillsätts på kvarvarande poster. Vidare ger styrningen ingen vägledning om *Hur* vissa uppdrag ska genomföras, utan delegerar enbart *vad* som ska genomföras. Ovanstående har med ekonomi att göra men även med administrativa förändringar. För att stärka diskussionen beskriver även Rektor F situationerna efter följande: ”Vi har ju en hård administrativ press här på skolan. Administrationsdelen har smalnat av och blivit otydlig och anorektisk”.

Av uttalandena från rektorerna skapas en uppfattning om att ansvarsfördelningen och organisationens struktur har blivit allt mer flytande och missvisande. Rationaliserings- och effektiviseringstrenden samvarierar alltså med vårt tes om en allt mer otydlig organisation. Forskningskritik kring mål- och resultatstyrning som är en framträdande effektiviseringsstrategi inom NPM lämpar sig att applicera här. Stig Montin beskriver att huvudmän ofta ställer orimliga krav samt har orealistiska förväntningar kring de mål som delegeras ner till rektorstjänsten.

Vidare är målen ofta otydliga och oprecisa vilket skapar en mer flytande ansvarfördelning samt ansvarsutkrävande i organisationen. Det förefaller alltså av ovanstående att budgeten inte påverkar det pedagogiska uppdraget utan ligger mer på en administrativ nivå. Administrationen och rektorn påverkas alltså mer utav NPM: s otydliga strategier än budgetåtgärningar.

Det går dock inte att komma ifrån att våra intervjuade rektorer är verksamma i olika kommuner. Varje skola har tilldelats olika huvudmannaskap och då även budgetar. I ljuset av det perspektivet går det inte att utesluta att resursfördelningen ser olika ut och därmed åsikterna om ekonomins påverkan i skolverksamheten. Exempelvis uttrycker rektor C att det handlar om att förvalta pengar på rätt sätt än att se till materiella resurser. Denna kommentar låter proffsig och fin men vi som lyssnare vet inte hur mycket pengar hen tilldelats i förhållande till de andra kommunerna. Rektorernas ställning till införandet av NPM kan alltså ta olika utgångspunkter beroende på vilket huvudmannaskap som styr skolverksamheten.

9.3 Lojalitet

Redan tidigt i vår undersökning visste vi att vi ville undersöka mot vem eller vilka rektorn ansåg sig mest lojal mot. Som redan nämnts i avsnitt "Bakgrund, skolutveckling" blev styrformen i och med decentraliseringen mer komplicerad. Olika styrnivåer infördes där dels staten och kommunen styr skolväsendet samt att rektorn har ett eget självbestämmande och pedagogiskt ansvar i organisationen.

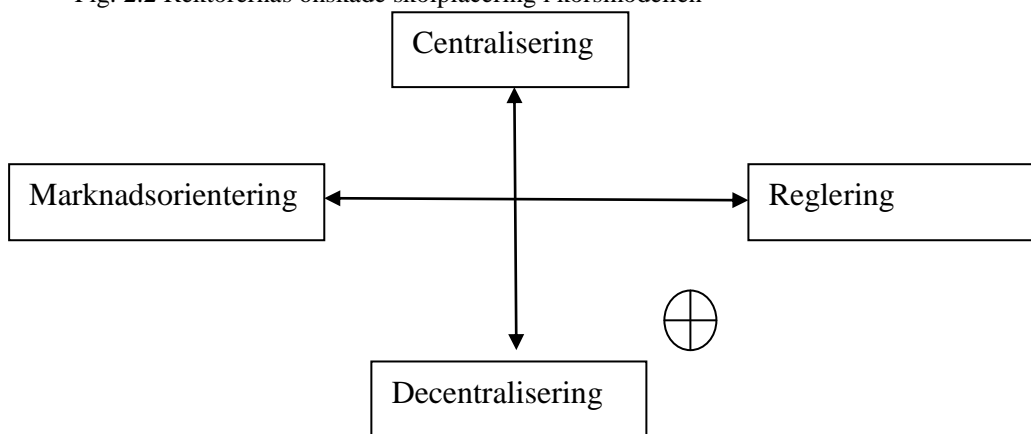
Detta komplexa system kan enligt vår mening leda till lojalitetskonflikter och blir därmed intressant att studera utifrån ett relationellt perspektiv. Lennart Lundqvists modell över ämbetsmannens centrala relationer gav oss en överblick över var rektorns lojalitet kan placeras. Under intervjuerna så framkom det att fyra av de intervjuade rektorerna ansågs ha störst lojalitet mot det kommunala huvudmannaskapet. En rektor menade dock att hen var mest lojal mot skollagen. Utifrån Lundqvist modell kan rektorerna placeras in enligt följande:

Kommunen har skaffat sig makt över ett område som de tidigare inte haft inflytande över, i detta fall skolan. Detta har de gjort, utifrån Cleggs och Courpassons teori, genom att erbjuda rektorerna rimliga ekonomiska ramar som lättare kan uppfyllas än de övergripande statliga direktiven för skolan. Detta har i sin tur mynnat ut i att rektorn och huvudmannskapet har kommit närmare varandra. Dock kan vi bara se att Cleggs och Courpassons teori tydligt samvarierar i Rektor B fall. I de andra intervjuerna är det inte lika tydligt. Alltså vore det orimligt att påstå att kommuner runt om i Skåne bildat särskilda ”makteliter” inom skolväsendet.

9.4 Rektorns idealskola

I början av denna analys placerade vi in var dagens skolorganisationer befinner sig i korsmodellen. Nedan presenterar vi här istället hur rektorerna vill att organisationen ska vara utformad. Jämför man de båda korsmodellerna ser man en tydlig skillnad. Rektorerna anser att det behövs en större grad av regleringen inom skolorganisationen. Denna reglering bör inte befinna sig på central nivå utan bör befinna sig på en decentraliserad. Rektor R uttrycker det som: ”Att när väl kranen är öppnad för den decentraliserade skolan så går den inte att stänga igen”. Alla rektorer var överens om att ett återförstatligande av skolan inte var aktuellt, utan organiseringen av verksamheten skulle anpassas efter nuvarande förhållanden. Detta placerar in rektorernas tyckande enligt följande i modellen:

Fig. 2.2 Rektorens önskade skolplacering i korsmodellen



Anledningen att rektorerna förespråkar en decentraliserad samt reglerad skola istället för en marknadsorienterad är utifrån intervjuerna dels otydligheten i administrationen samt skolpengen. Oavsett tidigare kommentarer om att budgeten inte spelar så stor roll för den pedagogiska verksamheten så spelar den roll. Den allmänna bilden av rektorernas tyckande är att skolan ska vara likvärdig vilket inte frambringas av ekonomisk styrning från huvudmannaskapet. Dock anser de inte att styrningen ska vara statlig utan föreslår att staten exempelvis utdelar ekonomiska direktions till de kommunala huvudmannskapen. Vidare vill de även ha en ökad regelstyrning från huvudmännen, istället för mål- och resultatstyrningen som resulterar i oreda inom organisationen.

10 Slutsats

Vi vill börja med att påpeka att denna undersökning inte på något sätt är en slutgiltig bild av de relationella förhållanden som präglar rektorn och huvudmannaskapets interna relationer. Organisationsförhållanden som vi valt att studera är sociala konstruktioner vilket gör dem komplexa att granska. För att få en djupare och bredare kunskap kring ämnesområdet krävs det därför kumulativ forskning. Alltså, ett större inkluderande av forskning från andra synvinklar kring ämnesområdet. Dock ska vi nedan dra våra slutsatser utifrån vad vi har funnit under vår undersökning.

Vår frågeställning för undersökningen var följande:

”Hur har omstruktureringen av skolan påverkat och förändrat relationen mellan rektor och huvudmannaskapet i ljuset av New Public Management?”

Utifrån resultatet av undersökningen har vi kommit fram till att relationen mellan rektor och huvudmannaskap har påverkats kring fem punkter och dessa är följande:

1. Omstruktureringen av skolan har skapat en stor handlingsfrihet för rektorerna ute i skolorna. Ett starkare uppifrån och ner- system med hierarkiska och snävare handlingsutrymme går ej att finna som vi antydde i början av arbetet.
2. Styrningsformen mellan huvudmannaskap och rektor är otydlig. Styrningsstrategier inom NPM som exempelvis mål- och resultatstyrning har frambringat otydlighet inom organisationen. Av ovanstående är det inte huvudmannaskapets ekonomistyrning som frambringar otydlighet utan det är alltså effektiviserings- och rationaliseringsstrategier som är det övervägande problemet.
3. Relationen mellan rektor och huvudmannaskap differentierar från kommun till kommun. Detta på grund utav att varje kommunalråd blir sin egen huvudman, och sätter restriktioner för skolan utifrån lokala förhållanden.
4. Rektorn och huvudmannaskapet har utvecklat en närmare relation mellan varandra. Över lag står rektorn närmare sitt kommunala huvudmannaskap än det statliga inflytandet över skolan, så länge det inte strider mot skollagen.

5. Relationen parterna emellan har även blivit mer informell och huvudmannaskapet upplevs som ett stöd för den enskilde rektorn under jobbiga perioder.

Av de två teser vi ställde tidigt i detta arbete stämde endast en av dem. Det första antagandet vi gjorde var att rektorns handlingsutrymme hade minskat med införandet av NPM. Vi menade att en rehierarkisering hade uppstått med organisationsförändringarna. Detta visade sig vara felaktigt vilket innebar att rektorn hade väldigt fritt handlingsutrymme i och med NPM. Någon direkt makthierarki där rektorerna tvingas att handla efter någon annans vilja blev inte alls framträdande. Dock var arbetsfriheten kanske för stor vilket leder oss till nästa tes som bevisades stämma. Vi menade att ansvarsfördelningen mellan politiker och tjänsteman har blivit mer flytande och missvisande. Den framträdande trenden gällande relationen i ljuset av NPM utifrån rektorernas åsikter, indikerade att tydliga instruktioner saknas om hur vissa administrativa uppgifter ska genomföras i skolan.

Idag styr huvudmannaskapet enbart skolan med vad som ska genomföras vilket försvårar rektorernas administrativa uppdrag. Införandet av New public management i skolväsendet har i den här studien inte påverkat relationen mellan huvudmannaskapet och rektorn på något utmärkande negativt sätt. Relationen dem emellan är till övervägande del god. Att beslutsfattandet och styrningen av skolan närmat sig den praktiska organisationsvekligheten har gett ett gott utbyte mellan rektor och huvudman.

11 Referenser

Berg, Gunnar, *Skolkultur - nyckeln till skolans utveckling: en bok för skolutvecklare om skolans styrning*, 2., rev. uppl., Gothia, Stockholm, 1999

Bäck, Henry, Larsson, Torbjörn & Gissur Ó. Erlingsson, *Den svenska politiken: struktur, processer och resultat*, 3., aktualiserade uppl., Liber, Malmö, 2011

Esaiasson, Peter, *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*, 4., [rev.] uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2012

Hall, Patrik, *Managementbyråkrati: organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*, 1. uppl., Liber, Malmö, 2012

Montin, Stig, *Moderna kommuner*, 3. uppl., Liber, Malmö, 2007

Persson, Anders (red.), *Skolkulturer*, Studentlitteratur, Lund, 2003

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

Pierre, Jon (red.), *Skolan som politisk organisation*, 1. uppl., Gleerup, Malmö, 2007

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

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

11.1 Elektroniska källor

<http://www.skolverket.se/statistik-och-analys/statistik/2.4391/2.4392>