



LUNDS
UNIVERSITET

Skolledares komplexa uppdrag

En studie om styrning av skolan och skolledares känsla av att kunna leda

Författare: Pernilla Söderholm

Kandidatuppsats: SOCK04, 15 hp inom kandidatprogrammet för Personal- och arbetslivsfrågor.

Sociologiska institutionen

Höstterminen 2017

Abstrakt

Författare: Pernilla Söderholm

Titel: **Skolledares komplexa uppdrag:**

En studie om styrning av skolan och skolledares känsla av att kunna leda

Kandidatuppsats: SOCK04 15 hp inom kandidatprogrammet för personal- och arbetslivsfrågor

Sociologiska institutionen, höstterminen 2017

Syftet med denna kandidatuppsats är att undersöka hur skolledare upplever sitt rektorsuppdrag och ser på sina möjligheter att, inom strukturen för svensk skolverksamhet, leda mot förbättrade skolresultat. Studien undersöker skolledarens uppdrag utifrån två organisatoriska nivåer; förvaltningsnivå och skolledarnivå. Kunskapsbidraget uppsatsen ämnar tillföra är att ge en nära beskrivning och analys av handlingsutrymmet dessa har, mot bakgrund av strukturella krafter som inverkar på detta utrymme, i form av kommunal styrning. Studiens **forskningsfrågor** är: Hur säkerställer Grundskoleförvaltningen att kommunens skolledare leder verksamheten mot ökad mål- och resultatförbättring? Hur upplever skolledarna de kommunala styrmekanismer de blir föremål för? Samt hur hanterar skolledaren sitt komplexa uppdrag, utifrån mellancheftpositionen, leda skolverksamheten mot ökad mål- och resultatförbättring? För att besvara studiens syfte och frågeställningar har jag **teoretiskt** utgått från förvaltningsforskning genom teorier som belyser styrning av- och ledning i offentlig verksamhet. Resultatet av min studie kopplades också till tidigare forskning om mellancheftens komplexa uppdrag. Studien är en kvalitativ fallstudie på Grundskoleförvaltningen i en kommun i södra Sverige. **Metoden** baseras på åtta semistrukturerade intervjuer, med verksamma ledare inom skolverksamhet. Studiens **resultat** visar hur Grundskoleförvaltningen styr genom chefsrekrytering, chefsutbildning och chefsstöd och hur skolledaren uppfattar dessa styrmekanismer. Dessutom visar studien hur skolledaren uppfattar sitt rektorsuppdrag i skolan som linjeorganisation och hur hen hanterar sitt komplexa uppdrag genom bland annat kollegialt ledarskap och ett prestigelöst förhållningssätt.

Nyckelord: Ledarskap, mellancheft, fallstudie, offentlig verksamhet, Grundskoleförvaltningen, styrning, ledning.

Förord

Jag vill rikta ett stort tack till Tina Rörgren, utvecklingssamordnare på Grundskoleförvaltningen. Tina har välkomnat mig in i Grundskoleförvaltningens verksamhet och bidragit med värdefull kunskap. Stort tack för ditt engagemang och för ditt intresse - utan dig hade denna kandidatuppsats inte varit genomförbar.

Naturligtvis vill jag också tacka de respondenter som studien bygger på, ni bidrog alla till den empiri som ligger till grund för uppsatsen.

Uppsatsen är mitt examensarbete inom kandidatprogrammet för Personal- och arbetslivsfrågor. Utbildningen har varit krävande, men också extremt givande – det roligaste jag har gjort i mitt liv hittills. Jag vill passa på att tacka mina nära och kära som har uppmuntrat mig under utbildningens gång. Med hjälp av ert stöd har jag utvecklats, utmanats och nått nya höjder. Stort tack!

Pernilla Söderholm

1. Inledning	5
1.2 Bakgrundsinformation om svensk skolverksamhet	6
1.3 Bakgrundsinformation om Grundskoleförvaltningen.....	7
1.4 Problemformulering	8
1.5 Syfte.....	8
1.6 Forskningsfrågor	8
1.7 Avgränsningar	9
2. Teori och tidigare forskning	10
2.1 Offentlig verksamhet – fyra styrformer	10
2.2 Mål- och resultatstyrning.....	11
2.3 Ledning inom offentlig verksamhet	12
2.4 Tidigare forskning.....	13
2.4.1 Förutsättningar för mellanchefer att driva förändring.....	13
2.4.2 Mellancheferens dubbla lojaliteter	14
3. Metod och material	16
3.1 Datainsamling.....	17
3.2 Analys av empiri	17
3.3 Etiska aspekter.....	18
3.4 Metoddiskussion.....	18
4. Resultat och analys	20
4.1 Hur säkerställer Grundskoleförvaltningen att kommunens skolledare leder verksamheten mot ökad mål- och resultatförbättring?	20
4.1.1 Chefsrekrytering.....	21
4.1.2 Chefsutbildning	23
4.1.3 Chefsstöd	25
4.2 Hur upplever skolledarna de kommunala styrmekanismer de blir föremål för?.....	27
4.2.1 Chefsrekrytering.....	27
4.2.2 Chefsutbildning	28
4.2.3 Chefsstöd.....	28
4.2 Hur hanterar skolledaren sitt komplexa uppdrag, att utifrån mellancheferpositionen, leda skolverksamheten mot ökad mål- och resultatförbättring?	30
4.3.1 Styrning från den institutionella nivån	31
4.3.2 Krav och förväntningar från den operativa nivån.....	31
Avslutande diskussion	32
Referenslista	35
Bilaga	37

1. Inledning

År 2013 offentliggjordes resultatet av PISA - en internationell undersökning som organiseras av OECD - *Organisation for Economic Cooperation and Development* (Skolverket, 2013).

Resultatet pekade på en försämring i skolresultaten hos svenska ungdomar.

Resultatförsämringen orsakade stor debatt, inte minst inom politiken, då frågor om skolans uppdrag beslutas i en nationell politisk process i riksdagen (Jarl & Rönnberg 2015, s. 11).

Statens skolverk, beskriver rektor och biträdande rektor som nyckelaktörer för statligt reglerade och läroplanstyrda verksamheter. Enligt skolverket är det skolledarens ledarskap som ska resultera i en verksamhet som ger hög måluppfyllelse för eleverna. Skolledaren är ansvarig för att leda skolverksamheten och producera resultat i förhållande till organisationens mål.

Historiskt har synen på ledarskap förändrats. Fokus har flyttats från ledarens personliga egenskaper till ledarens förmåga att omsätta dessa i handling, med syfte att åstadkomma resultat. Det vill säga från ledaren som person, till ledarskap som beteende och påverkansprocess. Således har betydelsen av ledarens personliga egenskaper och förmågor kompletterats med en betoning av strukturen som ledaren är verksam inom (Nilsson et al. 2011, s. 130). För att förtydliga detta exemplifierar jag, med hjälp av Bo Gyllenpalms avhandling om en av Sveriges mest kända ledare genom tiderna, med teaterregissören Ingmar Bergman. I avhandlingen "*Ingmar Bergman and Creative Leadership*" konstaterar Gyllenpalm att Bergman lyckades skapa en vision, generera resurser, sätta utmanande mål, skapa ett produktivt klimat, delegera uppgifter, sätta regler samt ställa höga krav (Lindkvist, Bakka och Fivelsdal 2014, s. 189). Som synes, betonar Gyllenpalm starkt Bergmans individuella egenskaper och förmågor, men Bergman framställs som om han verkade utan sammanhang. Utan sammanhanget blir historien om Bergman ensidig. Han framställs som ett geni, som helt på egen hand skapade sin och teaterns framgång. Ur ett strukturellt perspektiv på Bergmans ledarskap skulle de sociala strukturer som Bergman befann sig i beskrivas, och hur strukturen påverkar Bergmans förutsättningar att utöva ledarskap betonas. Kanske var Ingmar Bergman en produkt av en svensk kulturpolitisk satsning som gick ut på att utbilda teaterregissörer med syfte att förbättra svenskt teaterliv? Kanske tog han kurser eller fick ledarskapsutbildningar av sin arbetsgivare i syfte att bli den duktiga regissör han så småningom utvecklades till? Då ska vi egentligen inte studera Bergman enbart, utan även de omständigheter som begränsade och skapade förutsättningar för Bergmans regissörsgärning.

Berättelsen om Ingmar Bergmans framgång får inleda uppsatsen eftersom den exemplifierar sociala strukturens betydelse för aktörens individuella ledarskap. Den ger upphov till ett antal frågor intressanta ur ett strukturellt ledarskapsperspektiv - hur påverkas det individuella ledarskapet av den struktur som ledaren har att leda i? Vilka förutsättningar finns för ledarskap inom strukturen? Dessa frågor kommer denna uppsats att behandla. Med bakgrund i resultatförsämringen i svensk skola kommer uppsatsen handla om ledarskap i skolmiljö. Sedan 1990 står kommunerna som huvudman för skolan, det vill säga de ansvarar för planering, organisering och finansiering av verksamheterna. Staten pekar ut målen för verksamheten men överlämnar ansvaret av strategier till huvudmännen (Jarl & Rönnberg 2015, s. 12). Som tidigare nämnt, pekas skolledare ut som nyckelaktörer för elevernas måluppfyllelse och för att förbättra Sveriges skolresultat. I skolan som linjeorganisation intar skolledaren således en mellanposition med överordnade att svara till samt ansvar för att leda och styra underordnade. Skolledaren är ansvarig för primärverksamhetens resultat, men befinner sig också inom ramen för nationell såväl som kommunal styrning.

1.2 Bakgrundsinformation om svensk skolverksamhet

Styrning innefattar alla de åtgärder som ledningen i en organisation vidtar för att påverka processer och resultat i verksamheten. 1989 fattade riksdagen nya beslut om skolans verksamhetsstyrning. Svensk skola skulle nu, utöver lagar och förordningar, även börja styras genom mål och resultat, med kommunen som huvudman. Riktlinjer fastläs av riksdag, medan frågor om organisation och genomförande handhas av kommunen. Den statliga nivån stiftar lagar och beslutar om förordningar som skapar de grundläggande bestämmelserna om grundskolan och andra skolformer och de upprättar nationellt fastslagna mål i läroplanen, som de sedan styr och följer upp (SOU 2004: 116 s. 21) Staten styr också kommunerna genom bland annat Skolinspektionen och den statliga befattningsutbildningen rektorsprogrammet. Skolinspektionen är en statlig myndighet som granskar och har tillsynsansvar för pedagogiska verksamheter (Skolinspektionen 2015). Genom rektorsprogrammet ger staten rektor förutsättningar att utöva det ledarskap de förväntar genom att ge skolledarna statlig utbildning. Idag är rektorsprogrammet en obligatorisk befattningsutbildning på akademisk nivå omfattande 30 högskolepoäng. Utbildningen behandlar områden som skoljuridik och myndighetsutövning, mål- och resultatstyrning och skolledarskap. Utbildningen ges till skolledare som har anställning som rektor, förskolechef, biträdande rektor eller annan personal med motsvarande ledningsfunktion men är bara obligatorisk för nyanställda rektorer (Skolverket, 2017).

Sedan 1990 står kommunerna som huvudman för skolan, det vill säga de ansvarar för planering, organisering och finansiering av verksamheterna (Jarl & Rönnerberg 2015, s. 12). Kommunen styr skolverksamheten genom att anställa rektorer och utrusta rektorn såväl som skolan med resurser och förutsättningar för att klara detta uppdrag. Uppdraget rektorer innehar syftar till att skapa en skola med god kvalitet för alla, där de nationella målen uppfylls och där lärandet upplevs meningsfullt, stimulerande och tryggt. Rektorn beskrivs som en pedagogisk ledare med övergripande ansvar för verksamheten, och är i sitt uppdrag chef över lärare och övrig personal inom verksamheten. Med övergripande ansvar för verksamheten är rektor ansvarig för skolans resultat, och för att uppföljning och utvärdering sker i förhållande till de nationella målen. Enligt skollagen ska rektor vara grundligt insatt i skolans dagliga arbete och särskilt verka för att utbildningen utvecklas. Även om biträdande rektorer också innehar en viktig roll när det gäller verksamhetens måluppfyllelse, finns inte en motsvarande uppdrags- och rollbeskrivning för dem (Skolverket, 2010). Om någon av de tre parterna (stat, kommun eller rektor) inte klarar sin uppgift är risken stor att skolan misslyckas med sitt uppdrag (SOU 2004: 116 s. 23).

1.3 Bakgrundsinformation om Grundskoleförvaltningen

Som nämnt i bakgrundsinformationen om svensk skolverksamhet styrs svensk skola genom mål- och resultat och så gör således även Grundskoleförvaltningen i aktuell kommun. Mål- och resultatstyrning i skolverksamhet handlar om att sätta upp mål för vad staden vill åstadkomma för eleverna och att få organisationen att sträva mot att uppnå dessa mål samt löpande följa upp måluppfyllelsen. Grundskoleförvaltningens ledningsgrupp består av en grundskoledirektör, sex avdelningschefer och sju utbildningschefer. Utbildningscheferna är rektorernas närmsta chefer. Följande avdelningar finns på Grundskoleförvaltningen:

- Ekonomiavdelningen, med uppgift att ge service till ledning och verksamheter, så att de ska kunna uppnå sina mål. Uppdraget är att se till att förvaltningens ekonomiska redovisning är fullt tillförlitlig och sker enligt god redovisningssed.
- HR-avdelningen, som ansvarar för att rektorer och andra chefer har tillgång till verksamhetsnära stöd vad det gäller rekrytering, löneöversyn, omställning, arbetsrättsliga ärenden samt rehabilitering. HR-avdelningen har också ett ansvar att ta fram och utveckla förvaltningsövergripande strategier för lönebildning, systematiskt arbetsmiljöarbete och personal- och kompetensförsörjning.
- Utvecklingsavdelningen, vars uppgift är att stödja ledarskapet i frågor om verksamhetsutveckling, ledarutveckling och organisationsutveckling.

- Kvalitetsavdelningen, vars uppdrag är att kontinuerligt följa upp och analysera förvaltningens resultat utifrån nationella och kommunala mål.
- Myndighetsavdelningen, som stödjer förvaltningsledning och verksamheterna gällande kvalificerad ärendehantering och frågor av juridisk karaktär.
- Kommunikationsavdelningen, som ger ledning och verksamheter stöd inom områdena kommunikation, varumärke och massmedia.

(Information hämtad från kommunens intranät, 2018-03-18.)

1.4 Problemformulering

Svensk skolverksamhet är, med bakgrund i resultatförsämringen från 2013, i behov av förändring och förbättring. I direktiven från Statens skolverk benämns skolledare som nyckelpersoner i arbetet för skolans framgång. Skolledaren är ansvarig för primärverksamhetens resultat, och ska med sitt ledarskap arbeta för elevernas måluppfyllelse vilket ska resultera i en resultatförbättring för svenska skolungdomar. Staten upprättar nationellt fastslagna riktlinjer, men huvudmannaskapet för skolan är kommunens. Kommunen styr skolverksamheten bland annat genom att anställa rektorer och skapa förutsättningar för rektorn att leda skolverksamheten framåt.

Således styrs och leds skolledaren av stat, såväl som av kommun och ska dessutom i sitt uppdrag styra och leda medarbetare att arbeta för elevernas måluppfyllelse. Detta sätter skolledare i en position präglad av samhällets, politikens och skolorganisationens krav och kontroll - de befinner sig i ett korstryck mellan lagstiftning, kommunal kontroll och enskilda aktörers krav och förväntningar. Skolledaren ska genom individuellt ledarskap driva verksamheten framåt men förutsättningar och begränsningar ges av stat och kommun.

1.5 Syfte

Syftet med denna uppsats är att undersöka förvaltningens styrning av skolledare och hur skolledare upplever sina möjligheter att leda verksamheten de ansvarar för. Kunskapsbidraget uppsatsen ämnar tillföra är att ge en nära beskrivning och analys av handlingsutrymmet dessa har mot bakgrund av strukturella krafter som inverkar på detta utrymme, i form av kommunal styrning.

1.6 Forskningsfrågor

- Hur säkerställer Grundskoleförvaltningen att kommunens skolledare leder verksamheten mot ökad mål- och resultatförbättring?

- Hur upplever skolledarna de kommunala styrmekanismer de blir föremål för?
- Hur hanterar skolledaren sitt komplexa uppdrag, att utifrån mellanchefspositionen, leda skolverksamheten mot ökad mål- och resultatförbättring?

1.7 Avgränsningar

Studien är en personalvetenskaplig studie, om skolledarens komplexa ledaruppdrag. Krafter som inverkar på skolledarskap är bland annat den kommunala styrningen av svensk skolverksamhet. Min undersökning är en fallstudie i Grundskoleförvaltningen i en kommun i södra Sverige. Studien bygger på empiri från Grundskoleförvaltningens HR-avdelning, utvecklingsavdelning och skolledares utsagor. Studien avser därmed att undersöka den kommunala styrningen, och inte att vidare undersöka statlig styrning av svensk skolverksamhet. Då studien är skriven ur ett HR-perspektiv fokuserar den inte heller på styrning och ledning från övriga avdelningar på Grundskoleförvaltningen. Studien ämnar heller inte att undersöka eller utvärdera statens, förvaltningens eller lärares perspektiv på skolledarens ledarskap, det vill säga hur väl skolledarna hanterar sitt uppdrag.

2. Teori och tidigare forskning

Uppsatsens teoridel fokuserar på förvaltningsforskning genom teorier som belyser styrning av och ledning i offentlig verksamhet. Det teoretiska ramverket ska ligga till grund för förståelse för- och analys av den styrning som skolledarna blir föremål för och som skapar villkor och förutsättningar för deras uppgift att leda verksamheten på skolan.

2.1 Offentlig verksamhet – fyra styrformer

Frågan om hur de offentliga organisationerna ska styras är ständigt aktuell. Medborgarna röstar på det parti som lovar att offentliga verksamheter ska styras på ett önskvärt sätt men demokratins innebörd kräver att politikerna kan påverka myndigheternas agerande, att förvaltningen implementerar de politiska besluten (Badersten & Gustavsson 2011, s. 60).

Alla institutioner på statlig, regional och kommunal nivå med uppdrag att förverkliga politikernas ambition omsätts till handling utgör en förvaltning. Inom förvaltningsforskning utgör styrning ett stort forskningsområde och frågor om förvaltningens implementering av lagen är centrala (Badersten & Gustavsson 2011, s. 59). Förvaltningsforskaren Louise Bringselius (Bringselius 2017, s. 10) beskriver de vanligaste styrformerna av offentlig verksamhet och delar in dessa i fyra typer:

- Regelstyrning, i form av lagstiftning, förordningar och andra regelverk.
- Kvalitetsstyrning, i form av krav och målsättningar för produktion och tjänster (utan hänsyn till ekonomi).
- Ekonomistyrning, i form av ekonomisk budgetering och uppföljning.
- Normstyrning i form av värdegrund och kultur.

Enligt Bringselius fungerar samtliga styrningsformer, var för sig, på ett bristfälligt sätt. Regelstyrningen lämnar utrymme för förvaltningen att tolka lagen, vilket Bringselius menar kan komma att resultera i en rutinmässig regel-efterlevnad där medarbetare inte får vara delaktiga och diskutera intentionen med lagen, vilket i sin tur kan leda till en kultur där medarbetare präglas av rädslan för att göra fel. Genom att anslå ekonomiska medel till vissa verksamheter eller aktiviteter förmedlar politikerna vilka områden som prioriteras vilket gör att den ekonomiska styrningen skapar en situation där följsamhet mot styrningen belönas, och detta skapar sämre förutsättningar för chefen att självständigt prioritera och lösa problem som verksamheten står inför. Inom offentlig verksamhet idag arbetar man med att mäta prestation, vilket innebär att fokus ligger på process och struktur snarare än resultat. Bringselius menar

att det därför behövs bättre kvantitativa mått och framförallt mer fokus på kvalitativa sätt att följa upp prestationer. Normstyrning bygger på dynamiken mellan chef och medarbetare, men betonar framförallt chefens påverkan på kulturen genom att agera gott föredöme och förmågan att kommunicera vilka beteenden som värdesätts (Bringselius 2017, s. 10).

Bringselius menar att offentlig verksamhetsstyrning alltid är en kombination av de fyra styrformerna, men att tonvikten kan skifta över tid och mellan verksamheter. Hon poängterar också att den offentliga verksamheten idag präglas av för omfattande detaljstyrning inom alla fyra styrformer, vilket försvårar ledarskapet för mellanchefer. För att återinrätta den klassiska tjänstemannen krävs det mindre omfattande styrning och större tillit till mellancheferens kompetens (Bringselius 2017, s. 3).

2.2 Mål- och resultatstyrning

Som nämnts i bakgrundsinformation om svensk skolverksamhet, styrs skolan sedan 1989 i ökande utsträckning med mål- och resultat. Med Bringselius modell för styrformer inom offentlig verksamhet innebär mål- och resultatstyrning att sammanlänka kvalitetsstyrning och ekonomistyrning (Bringselius 2017, s. 10).

Mål- och resultatstyrning går ut på att uppdragsgivaren försöker styra sina verkställare genom att ange mål för resultat. I beskrivningen av mål- och resultatstyrning delegerar uppdragsgivaren ansvaret för utförandet till verkställaren för att i slutskedet få information om resultatet (SOU: 2007:75 s. 57). Mål- och resultatstyrning i offentlig verksamhet syftar till att öka effektiviteten och politikernas förmåga att styra. Genom att politikerna ansvarar för att sätta mål och följa upp resultat och myndigheterna av genomförandet av insatserna och uppföljning och kontroll, skapas en tydligare ansvarsfördelning mellan politiker å ena sidan och myndigheterna å andra. Eftersom politikerna lämnar över ansvaret för utförandet ges myndigheterna större frihet att välja medlen för genomförandet av åtaganden (Statskontoret 2006:3, s. 24).

Bringselius kritiserar mål- och resultatstyrning då det lätt uppstår målkonflikt som kan leda till att politiskt fattade beslut inte följs. Detta leder till att demokratin försvagas och förvaltningen riskerar att förlora sin legitimitet. Bringselius problematiserar implementeringen av politiskt fattade beslut, och betonar vikten av de yrkesverksammas möjlighet att påverka styrningen, för att säkerställa bästa kvalitet i bemötandet av brukaren. När målkonflikt och andra problem uppstår, är det nämligen ofta de byråkrater som arbetar längre ner i organisationen som måste hantera dessa (Bringselius, 2017, s. 10).

New Public Management (NPM) är en styrningsform som går hand i hand med mål- och resultatstyrning. Styrningsformen går ut på att göra offentlig verksamhet mer lik

privata företag i syfte att åstadkomma förändring och göra verksamheten mer effektiv. Patrik Hall beskriver NPM:s konsekvenser i sin bok ”Managementbyråkrati”. Hall menar att New Public Management leder byråkratin till ett nytt skede med hårdare krav på kontroll, redovisning, uppföljning och information/dokumentation (Hall 2012, s. 24). Hall beskriver hur den offentliga verksamheten har genomgått omfattande managementreformer och hur verksamheterna idag präglas av allt hårdare krav på återrapportering av resultat, vilket gör att byråkratin riskerar att tappa sin kärnuppgift för att snarare rikta in sig på att tillfredsställa överordnade nivåers kontrollproblem. Nivån av tjänstemän präglas av de vardagliga arbetsuppgifterna såväl som av återrapportering uppåt i nivån (Hall 2012, s. 23).

Tanken med mål- och resultatstyrning är att politiker och tjänstemän ska dra sig tillbaka i en styrande funktion och delegera utförandet, ett fenomen som enligt Hall inte fungerar i praktiken. Beslutsfattare är rädda att förlora kontrollen vilket leder till ingripanden och resulterar i ryckig styrning. Byråkratiseringen ser Hall som en konsekvens av kontroll- och effektivitetssträvanden inom mål- och resultatstyrda delegerade system där de styrande nivåerna önskar ständig information om hur mål uppfylls och resultat erhålls (Hall 2012, s. 21) Hall kritiserar tanken om att New Public Management leder till effektivitet och menar att styrfilosofin istället kan resultera i att tjänstemännen fokuserar på att dokumentera och rapportera resultaten korrekt, snarare än att åstadkomma dem (Hall 2012, s. 22). Den offentliga sektorns huvudfokus – att tjäna medborgarna, riskerar att glömmas bort (Hall 2012, s. 22).

Längre fram i uppsatsen kommer jag att undersöka hur NPM och de därmed förbundna styrinstrumenten används av den kommunala förvaltningen och hur skolledarna upplever denna styrning.

2.3 Ledning inom offentlig verksamhet

För att styrning, så som beskrivet ovan, ska fungera krävs ledning (SOU: 2004: 116, s. 52). Ledningen är den grupp människor som i olika funktioner anses ha ett gemensamt ansvar för att leda verksamheten mot målen och som lokalt ska säkra att de mål som återfinns i olika styrdokument uppnås. I ledningsstrukturen skapas ofta strategier i form av ansvarsfördelning av ledningsuppgifter för att verksamhetsledningen ska klara av att hantera både de löpande frågorna och det mer långsiktiga arbetet med mål, processer och utvecklingsarbete liksom den uppföljning de ansvarar för (SOU 2004: 116, s. 42).

Ledning förekommer på olika nivåer inom den offentliga verksamheten. Den *institutionella ledningsnivån* domineras av de politiska och administrativa topp-rollerna med många funktioner och komplexa förpliktelser. De som har att genomföra ledning på den nivån

är valda politiker som inom ramen för den statliga styrningen, som jag har diskuterat ovan, ska kontrollera och skapa förutsättningar för skolverksamheten. Den *administrativa mellannivån* ska förmedla den högsta ledningens beslut såväl som bidra till att de genomförs i praktiken. Chefer på mellannivå ska förmedla och bearbeta synpunkter, krav och värderingar från den institutionella nivån och neråt, såväl som tvärtom. Mellanchefer tvingas hantera förväntningar från överordnade samt underlydande och kan bli klämd mellan krav som ingår i strategier som de inte kan påverka och ambitioner som självständiga medarbetare på den *operativa nivån* har. Rollinnehavarna på denna nivå har mindre frihet än övriga nivåer i organisationen (Christensen et al 2005, s. 134).

Ledare inom offentlig verksamhet, ramar in av en formell struktur, baserad på en uppsättning av formella åtgärder, lagar, regler och organisationsformer. Utöver dessa berörs ledaren av den verksammas kontexten med tillhörande formella och kulturella värderingar. Den formella, strukturella samt kulturella kontexten begränsar ledaren samtidigt som den skapar möjligheter för handling (Christensen et al 2005, s. 125).

2.4 Tidigare forskning

Tidigare forskning belyser mellancheferns position i offentlig- såväl som privat sektor, vilket jag hoppas kunna koppla till skolledarnas egen uppfattning av sin situation som mellanchefer i offentlig verksamhet.

2.4.1 Förutsättningar för mellanchefer att driva förändring

Kjerstin Larsson har skrivit en avhandling om mellancheferns roll där hon beskriver, analyserar och diskuterar vilka organisatoriska och interorganisatoriska förhållanden som har betydelse för mellancheferns möjlighet att driva hållbar verksamhetsutveckling inom vård och omsorg. Avhandlingen avser att studera samspelet mellan organisatoriska och interorganisatoriska förhållanden kopplat till mellancheferns förändringskompetens. Hon studerar vilka förutsättningar som krävs för att mellancheferna ska fungera som utvecklingsledare, samt vilka organisatoriska och interorganisatoriska hinder som finns (Larsson 2008, s. 15). De mellanchefer Larsson studerar befinner sig i en mellanposition där de är företrädare för en verksamhet och ska vara lojal mot den högsta ledningen och politiska beslut samtidigt som de ska representera sina medarbetare och tillgodose brukarnas anspråk på en hög kvalitet (Larsson 2008, s. 15)

Larsson beskriver hur New Public Management ger chefer ökade befogenheter samtidigt som beslut delegeras ner till deras nivå. Mellanchefer kan uppleva detta som ett tungt ansvar när resurserna minskar och behoven ökar vilket leder till att mellanchefer ofta

får ta ett stort vardagspolitiskt ansvar för att balansera behov och resurser (Larsson 2008, s. 25). Mellancheferns komplexa uppdrag, i Larssons avhandling, är att arbeta med utvecklings- och driftsfrågor samtidigt, i en hårt slimmad organisation.

Avhandlingens resultat visar att mellancheferna kan ha en strategisk roll i verksamhetsutveckling, men att det krävs vissa organisatoriska förutsättningar för att mellancheferna ska kunna bedriva utvecklingsarbete. Det går att kombinera arbetet med utvecklings- och driftsfrågor, men samtliga mellanchefer var eniga om att driftsfrågor dominerade deras arbetsuppgifter, och hur nya arbetsuppgifter och ökade krav på dem försvårar engagemang i utvecklingsfrågorna (Larsson 2008, s. 216). För möjlighet att kunna arbeta med utvecklingsfrågor betonar samtliga mellanchefer betydelsen av stöd från högre chefer i form av tydliga ramar från ledning såväl som politiker. Det fanns de mellanchefer som menade att de kände sig överkörda, befann sig i underläge eller kände att den högre chefen missbrukade sin makt över dem och därmed inte gavs tillräckligt stöd ovanifrån för att kunna driva utvecklingsarbete. Mellancheferna betonade också betydelsen av sitt eget såväl som medarbetarnas engagemang och delaktighet i arbetet med utvecklingsfrågor (Larsson 2008, s. 217). Larsson diskuterar också svårigheter i utvecklingsarbete inom vården som professionell organisation och problematiken i att driva förändring i en stark traditionell organisationsstruktur (Larsson 2008, s. 217).

2.4.2 Mellancheferns dubbla lojaliteter

Även Martin Nordell har skrivit en avhandling om mellanchefer, och hur dessa uppfattar den officiella strategin i den organisation de arbetar inom och hur de ser på sin egen relation/sitt eget förhållande till den (Nordell 2016).

Nordell fokuserar på mellancheferna i organisationer eftersom de har en bred skala av strategiska roller och därmed en benägenhet att ställas inför problemet med rollkonflikt. De tvingas inta olika roller – de förväntas ta hand om den produkt som företaget erbjuder såväl som personalen de är förmän för, samtidigt som de ska förmedla idéer och medla mellan högsta ledningen och resten av organisationen (Nordell 2016, s. 26). Nordells respondenter är mellanchefer i olika organisationer. Branscher han identifierar är tillverkning, handel, trafik, juridik, ekonomi, vetenskap, teknik och övrig service. Således undersöker Nordell inte uteslutande offentlig verksamhet utan olika organisationer inom privat såväl som offentlig sektor.

Nordell visar hur mellancheferna känner motivation och engagemang samt lägger fokus vid att arbeta med operativt arbete, utan en tydlig koppling till den organisatoriska strategin (Nordell 2016). Genom att fokusera på det operativa arbetet

distanseras mellancheferna från den strategi som främst den högsta ledningen i organisationen upprättar och då fungerar inte mellanchefen som sammanbindande verktyg (Nordell 2016). Nordells avhandling visar hur den ambitiösa föreställningen om effektiv styrning som det politiska systemet bygger på inte alltid får stöd i praktiken. Om mellancheferna, som han säger, isolerar sig uppåt fungerar inte styrningen som tänkt. Att de engagerar sig nedåt kan i och för sig leda till bra resultat, men dessa är inte ett resultat av styrning.

Utifrån ovanstående presenterade styrnings- och ledningsteori applicerad på svensk skolverksamhet, tonar en bild fram av hur skolledaren sitter i en mellanposition präglad av statens lagstiftning och mål, den kommunala förvaltningens direktiv och personalens operativa vardag. Skolledaren ska, liksom mellancheferna i Larssons avhandling jobba för att utveckla och förbättra svensk skolverksamhet vilket innebär att skolledaren bör ges bästa möjliga förutsättningar för att klara detta uppdrag. Nordells avhandling visar hur mellanchefen måste vara lojal mot det dubbla uppdraget, och i sin position som mellanchef hantera arbetet i linje med organisationens olika nivåer. Mellanchefernas sätt att hantera den dubbla lojaliteten är enligt Nordell att undvika styrningen.

Hur ser det i Grundskoleförvaltningen i denna studie? Finns det liknande tendenser?

3. Metod och material

Mot bakgrund av studiens syfte och forskningsfrågor ämnar denna fallstudie, genom kvalitativ, forskningsansats förstå och beskriva skolledarens upplevelser av ledarskap i Grundskoleförvaltningen. Till skillnad från kvantitativ metod, syftar den kvalitativa ansatsen till att fånga upp individens erfarenheter, upplevelser och uppfattningar. I denna undersökning ämnar jag genom kvalitativ forskningsansats att skapa en ökad och fördjupad förståelse för hur skolledaren upplever sitt komplexa uppdrag, och hur Grundskoleförvaltningens styrning möjliggör och begränsar möjligheten för skolledaren att utöva individuellt ledarskap. Genom att studera Grundskoleförvaltningen som enskild undersökningsenhet skapas större utrymme att undersöka processen på djupet, och skapa en helhetsbild av skolledarens förståelse av Grundskoleförvaltningens styrmekanismer och skolledarens upplevelse av sitt ledaruppdrag (Denscombe 2014, s. 92).

Baserat på åtta semistrukturerade intervjuer med verksamma ledare inom Grundskoleförvaltningen, skapas förståelse för Grundskoleförvaltningens styrmekanismer, skolledarens upplevelse av dessa samt upplevelsen av det egna skolledaruppdraget. I organisationer skiljer man ofta mellan kärnverksamhet och stödverksamhet, där kärnverksamheten på ett direkt sätt har med produkten att göra och stödverksamheten fungerar vid sidan om, präglad av yrkesutövare med specifika kompetenser. Ofta finns det inom stödverksamheten en personalfunktion där yrkesutövarna är experter på personal- och arbetslivsfrågor (Ulfsdotter Eriksson, 2013). Eftersom denna uppsats är mitt examensarbete inom Personal- och arbetslivsfrågor valde jag att intervjua personer från både stödverksamhet och kärnverksamhet. Informanterna behövde ha en ledande befattning för att ha insikt och erfarenhet av styrmekanismer och ledningsstrukturer i Grundskoleförvaltningen. För att undersöka Grundskoleförvaltningens styrmekanismer landade därför mitt val av informanter både på ledare verksamma på förvaltningsnivå, det vill säga ledare verksamma inom stödverksamheten, såväl som skolledare verksamma på skolor, det vill säga inom kärnverksamheten. För att kunna dokumentera variation såväl som gemensamma mönster tog jag också hänsyn till vilken avdelning, såväl som nivå chefen är verksam på samt i vilket utbildningsområde.

Uppsatsen är ett personalvetenskapligt examensarbete inom ramen för kandidatprogrammet i Personal- och arbetslivsfrågor. Med personalvetenskap syftar Ylva Ulfsdotter Eriksson, fil dr. i sociologi, på ämnets flervetenskapliga karaktär som leder till ett speciellt sätt att tänka kring, analysera och lösa de problem som ryms inom ramen för

verksamhetsfältet - ett förhållningssätt som hon benämner personalvetenskap. Det är ett flervetenskapligt område med särskild inriktning mot de förhållanden och skeenden som uppstår i spänningen mellan människa, organisation och samhälle (Ulfsdotter Eriksson, 2013). Mitt val av informanter på förvaltningsnivå landade därför på personer från förvaltningens HR-avdelning samt utvecklingsavdelning.

Intervjuerna var i viss mån färdigformulerade, men strukturerade på ett sätt som möjliggjorde för den intervjuade att styra ordningsföljden i samtalet och lyfta egna upplevelser och erfarenheter av Grundskoleförvaltningens styrning samt skolledarens ledaruppdrag (Denscombe 2014, s. 266).

De data som genererats från intervjuerna analyserades genom teman. Innan jag plockade ut mina centrala teman bekantade jag mig med materialet genom att studera det flera gånger. I granskningen kunde jag hitta gemensamma mönster och röda trådar i intervjupersonernas uttalanden. Den tematiska analysen strukturerades utifrån teman som baserades på vad som gemensamt framträtt mellan i materialet. Vidare tolkades materialet hermeneutiskt.

3.1 Datainsamling

Intervjupersonerna kontaktades via mail alternativt telefon där de kort informerades om studien. Vid första kontakt fick intervjupersonen ge samtycke till deltagande i intervjustudien. Innan påbörjad intervju presenterades syftet med studien mer fördjupat samt etiska aspekter och intervjupersonen gavs möjlighet att ställa frågor om undersökningen innan de fick bekräfta samtycke till att delta i studien ytterligare en gång.

Samtliga intervjuer pågick i 40–50 minuter, på informantens arbetsplats. Intervjuerna var semistrukturerade med en utarbetad intervjuguide som grund (se bilaga 1). Intervjupersonen styrde ordningsföljden i samtalet och under intervjuens gång ställdes följdfrågor för att fördjupa informationen de presenterade. På samtliga intervjuer användes ljudinspelning och fältanteckningar för permanent och fullständig dokumentation. Efter datainsamling transkriberades och kommenterades intervjuerna.

3.2 Analys av empiri

Tolkning och analys av empirin gjordes med utgångspunkt i teorier om styrning av svensk skolverksamhet, som beskrivits i kapitel 2. Jag har under studiens gång ställt intervjufrågor utifrån studiens syfte och forskningsfrågor. Med bakgrund i mitt material antas en induktiv ansats i den tematiska analysen för att komma fram till slutsatser av det empiriska materialet.

Således har empirin styrt tolkningarna men teorin har väglett mig till generaliserbara resultat (Kvale, Brinkmann 2014, s.238).

Uppsatsen analysmetod är grundad i hermeneutisk tolkningstradition som är studiet av vad förståelse är, och hur vi bör gå tillväga för att uppnå förståelse. Hermeneutiken handlar om metoder för förståelse och tolkning, samt beskrivning av förståelsen och dess villkor. En central del i hermeneutiken är individens förförståelse, kunskaper som jag som forskare redan har. Därför var det viktigt att jag satte mig in i intervjupersonernas kontext, och strävade efter att förstå deras uttalanden förutsättningslöst. Den hermeneutiska spiralen syftar till att tolkningen växer fram i en cirkulär rörelse mellan förförståelse och nya erfarenheter, vilket leder till ny förståelse som i sin tur blir förförståelse i kommande tolkningsansatser. Ett huvudtema i hermeneutiken är att mycket endast kan förstås om det sätts i samband med helheten, och tolkningstraditionen bygger på sambandet mellan helhet och delar; hermeneutisk tolkning bygger på annan tolkning (Kvale, Brinkmann 2014, s. 252).

3.3 Etiska aspekter

Inom samhällsvetenskaplig forskning ställs forskaren inför etiska frågor och ställningstaganden. Särskilt viktig är den etiska reflektionen när kvalitativ forskning innebär närhet till personerna i forskningen (Denscombe 2014, s. 424). Denna undersökning bygger på intervjustudier med åtta intervjupersoner och samtliga har fått ta del av undersökningens etik och hur denna kommer att hanteras. Vetenskapsrådet (2002) har formulerat fyra krav, grundläggande för etiska överväganden; informationskrav, samtyckeskrav, konfidentialitetskrav och nyttjandekrav. Innan påbörjad intervju redovisades de grundläggande etiska kraven muntligt för intervjupersonerna (se bilaga 2).

I studien kommer varken den kommun som undersöks, skolledarens arbetsplats, utbildningsbakgrund eller kön att skrivas ut. I redovisningen av resultatet kommer samtliga intervjupersoner att benämnas som informanter. Det kommer däremot göras en uppdelning mellan ledare verksamma inom förvaltningsledning och skolledare verksamma på skolor.

3.4 Metoddiskussion

Kvalitativ forskningsansats beskriver, förklarar och tolkar människors upplevelser av verkligheten. Eftersom människor tenderar att uppfatta verkligheten på olika sätt är det svårt att landa i en objektiv, allmängiltig sanning. Denna studie undersöker bara en kommun, en grundskoleförvaltning och intervjustudien bygger på 8 intervjuer vilket skapar svårigheter att fastställa i vilken utsträckning forskningsfynden går att generalisera till liknande fall (Denscombe 2014, s. 417). Fallstudier generellt tenderar dessutom att fokusera på processer

snarare än på mätbara slutprodukter och undersökningen leder ofta till deskriptiva förklaringar snarare än analyser och utvärderingar (Denscombe 2014, s.104).

Med bakgrund i personalvetenskap, och de ämnesområden som ryms inom ramen för kandidatprogrammet i personal- och arbetslivsfrågor, har jag valt att intervjua personer från Grundskoleförvaltningens HR-avdelning och utvecklingsavdelning. Man bör ha i beaktan, att resultatet av förvaltningens sätt att styra, bara innefattar information från dessa två avdelningar.

Intervjustudier tenderar att kritiseras för ”intervjuareffekten” som innebär att intervjupersonernas svar påverkas av uppfattningen av intervjuaren som person. Extra känsligt är det när studiens ämnesområde uppfattas som ett känsligt forskningsområde. Denna studies ämnesområde verkar tämligen allmänt, men studien riskerar ändå att intervjupersonernas svar kan ha påverkats av externa faktorer, bland annat kan intervjupersonerna svara så som de tror förväntas av dem. I skolledarens fall kan det handla om att svara på frågor för att leva upp till den uppdrags- och rollbeskrivning som finns. Det finns också en risk att intervjupersonen anpassar sina svar så att de stämmer överens med mitt undersökningsområde. Data från intervjuer riskerar att spegla vad skolledarna säger snarare än vad de faktiskt gör (Denscombe 2014, s. 270).

Vidare påverkas undersökningen av hur jag väljer att presentera utdragen från min intervjustudie. Citaten plockas ur sin kontext, vilket kan förändra ordens innebörd. För att säkerställa att citaten formulerar det som intervjupersonen förmedlar har jag citerat ordagrant och försöker i framställningen av mitt resultat ge en antydning till den kontext som citatet kommer från. Intervjustudier tenderar också att kritiseras för forskarens fria tolkningsutrymme och det faktum att olika tolkningar av samma intervjuavsnitt kan förekomma - en problematik som jag försöker lösa genom att använda mig av hermeneutisk tolkningstradition i min analys. Hermeneutiken tillåter en mångfald av legitima tolkningar och förståelseformer, och intervjuutdragen tolkas i sin helhet (Kvale, Brinkmann 2014, s. 253).

4. Resultat och analys

Resultatdelen delas in i tre delar vilka sammanfaller med studiens forskningsfrågor. *Hur säkerställer Grundskoleförvaltningen att kommunens skolledare leder verksamheten mot ökad mål- och resultatförbättring?* Intervjuerna med ledarna på förvaltningsnivå ligger till grund för det empiriska materialet. *Hur upplever skolledarna de kommunala styrmekanismer de blir föremål för? Hur hanterar skolledaren sitt komplexa uppdrag, utifrån mellanchefspositionen, leda skolverksamheten mot ökad mål- och resultatförbättring?*

Intervjuerna med skolledarna utgör grund för det empiriska materialet i resultatets två sista delar. Informanternas utsagor kommer att driva resultatdelen framåt och kommer i slutet av varje avsnitt att kopplas samman med den teori som redogörs i studiens kapitel 2, samt analyseras och diskuteras vidare.

4.1 Hur säkerställer Grundskoleförvaltningen att kommunens skolledare leder verksamheten mot ökad mål- och resultatförbättring?

Skolledarens position i verksamheten är, med bakgrund i svensk skolverksamhet, en balansgång mellan att ta individuellt ansvar för verksamheten på skolan och anpassa till statens- såväl som kommunens krav. En chef i förvaltningsledning beskriver skolledarens position som mellanchef så här:

Det dubbla uppdraget som alla pratar om handlar dels om det nationella uppdraget, utifrån skollagstiftningen. Det är ett stort ansvar att se till att eleverna som går på skolan får det de behöver och att man använder sina medarbetare för att se till att det händer. Det kommunala uppdraget innebär att följa kommunallagen, att hålla budget och att göra det som kommunen har tydliggjort samt Grundskoleförvaltningen.

Som Jarl & Rönnberg (2015) beskriver är kommunen som huvudman ansvarig för implementering av de politiska besluten. Kommunen har delegerat till Grundskoleförvaltningen att säkerställa att det finns skolledare som klarar skolverksamhetens komplexa uppdrag - att utöva ett individuellt ledarskap för elevernas måluppfyllelse och förbättrade skolresultat, i den relativt utsatta position en skolledare befinner sig i. Ledarna på förvaltningsnivå ger uttryck för att Grundskoleförvaltningen säkerställer detta, det vill säga styr, genom tre olika metoder; *chefsrekrytering*, *chefsutbildning* och *chefsstöd*. Jag kommer belysa metoderna, genom att teoretiskt koppla dem till Bringselius fyra styrformer; regelstyrning, kvalitetsstyrning, ekonomistyrning och normstyrning. Bringselius styrformer kommer alltså, utifrån denna undersökning, till uttryck genom metoderna rekrytering, utbildning och stöd, där metoderna innehåller element från en eller flera styrformer.

4.1.1 Chefsrekrytering

I detta avsnitt presenterar jag citat som ger belägg för hur Grundskoleförvaltningen använder rekrytering som styrmekanism. I slutet av avsnittet analyserar jag rekryteringsprocessen med Bringselius teori om styrformer för offentlig verksamhet.

Samtliga informanter från förvaltningens ledningsgrupp ger uttryck för att Grundskoleförvaltningen styr genom chefsrekrytering. Rekryteringsprocessen bygger på intervjuer och tester som syftar till att säkerställa att rätt person rekryteras till rätt uppdrag. En informant från Grundskoleförvaltningens HR-avdelning berättar hur HR-funktionen arbetar. Informantens uttalanden innehåller exempel på hur Grundskoleförvaltningen använder chefsrekrytering som styrmedel:

Det är fyra stycken HR-konsulter från avdelningen som jobbar specialiserat med chefsrekrytering och de supportar rekryterande chef att hitta de kandidater som avdelningen ser har potential för att sköta uppdraget som skolledare.

Citatet visar hur chefsrekrytering utgör svar på behovet av rätt chef som enligt informanten innebär att uppfylla vissa kriterier. HR-avdelningen styr med rekrytering genom att sätta upp formella såväl som informella krav på de sökande. De formella kraven beskrivs som avgörande för att gå vidare i rekryteringsprocessen:

Vi ser att den formella biten är väldigt viktig, man ska ha en högskoleutbildning eftersom man lär sig mycket genom att ta sig igenom en sådan, dels kring system men man utvecklar också den analytiska förmågan och att sätta saker i olika sammanhang. Sen vill vi helst att våra rektorer ska gå det som man kallar för rektorsprogrammet som är ett statligt utbildningsprogram som alla rektorer ska gå.

För att kunna hantera uppdraget som skolledare krävs det att individen har genomgått en högskoleutbildning där hen bevisligen utvecklat vissa förmågor och färdigheter. Vidare beskriver HR-funktionen informella krav, i form av personliga förmågor, som de eftersträvar hos en potentiell skolledare:

Man måste ha en drivkraft, man ska kunna sätta mål och jobba mot resultat. Man måste också ha den strukturella förmågan att faktiskt kunna leda en skola eller en förändringsprocess i mål. Naturligtvis måste vara kommunikativ och förstå vikten av att kommunicera. Man måste också vara relationsorienterad, ha förmågan att kunna skapa relationer och skapa nätverk ... det är en viktig förmåga hos de chefer vi anställer.

Informanten beskriver en rekryteringsprocess där HR-funktionen söker skolledare som jobbar resultatorienterat med en tydlig målformulering, men också en relationsorienterad skolledare som kan se potential och kompetenser hos medarbetare. En annan chef i förvaltningsledningen problematiserar skolans rekryteringsprocess:

Skolan är en oerhört tung tradition rent kulturellt, den har funnits sedan 1842 och har traditioner sedan munkarnas tid. Vi har väldigt mycket historia och mycket kultur och det är väldigt få av våra ledare, framförallt de biträdande rektorerna, som inte kommer från de egna leden. Det blir en risk för ideologisk och idémässig inavel, om någon säger att vi kanske ska göra på ett annorlunda eller smartare sätt uppskattas inte det alltid.

Skolledarna har enligt skollagen en särställning i svensk skolverksamhet. Staten har en ambition att utbilda rektorer via rektorsprogrammet vilket innebär att rekrytering som styrinstrument för kommunen i viss utsträckning styrs av förvaltningens krav på genomgången rektorsutbildning för rektorer. Eftersom HR-funktionen, till rektorstjänsterna uteslutande anställer individer som har gått rektorsprogrammet, följer de statens uppdragsbeskrivning av rektorn i rekryteringsprocessen. Däremot har inte biträdande rektorer en liknande uppdrags- och rollbeskrivning vilket enligt informanten ovan leder till att biträdande rektorer ofta rekryteras internt. Informanten ger uttryck för att den interna rekryteringsprocessen kan leda till konsekvenser för skolans möjligheter att förändra och förbättra.

Med bakgrund i Bringselius styrningsteori för offentlig verksamhet förefaller det som att regelstyrning sker på den statliga nivån, framförallt genom skollagen. Grundskoleförvaltningen verkar, i rekryteringsprocessen, lita på den statligt reglerade rektorsutbildningen. Genom att anställa rektorer som har gått rektorsprogrammet läggs regelstyrning primärt på rektorsnivå, och man räknar med att de förstår det regelverk som styr deras verksamhet. Eftersom man ofta rekryterar biträdande rektorer internt, finns därför en risk att regelstyrningen försvagas.

Informanten från HR-avdelningen ger uttryck för att Grundskoleförvaltningen rekryterar de skolledare som besitter kompetenser viktiga för mål- och resultatuppfyllelse. Kommunikationens betydelse lyfts fram som viktig i arbetet med att få medarbetarna att arbeta i ledarens riktning. Informanten ger uttryck för att det relationsorienterade ledarskapet är betydelsefullt för att kommunicera ut skolverksamhetens mål och för att få medarbetarna att arbeta i riktning mot dem. Således betonas, förutom resultat i form av högre måluppfyllelse, också betydelsen av att rekrytera chefer som arbetar i samma riktning, det vill säga delar Grundskoleförvaltningens värderingar och arbetar för att nå de mål som Grundskoleförvaltningen sätter upp. På så sätt ses värderingsstyrd rekrytering som en ledningsstrategi i arbetet med att nå högre måluppfyllelse för eleverna.

Man kan således, i rekrytering som styrinstrument, finna både det som Bringselius beskriver som regelstyrning, mål- och resultatstyrning och normstyrning. Genom att värdera skolledarens beteende, med betoning på förmågan att leda förändringsprocesser i mål och att kommunicera på ett sätt som involverar medarbetarna lyfter Grundskoleförvaltningen, förutom de formella reglerna, fram betydelsen av mål- och resultatstyrning och normstyrning i form av värdegrund och kultur.

4.1.2 Chefsutbildning

I detta avsnitt presenterar jag citat som ger belägg för hur Grundskoleförvaltningen använder chefsutbildning som styrmekanism. I slutet av avsnittet analyserar jag utbildningarna med hjälp av Bringselius teori om styrformer för offentlig verksamhet, och Christensens teori om ledning inom organisationer.

Samtliga informanter från förvaltningsledning ger uttryck för att Grundskoleförvaltningen möjliggör för intresserade aktörer att utforska ett eventuellt ledarskap. Utbildning blir ett sätt att styra, genom att förvaltningen utbildar skolledare och säkerställer att de lär sig det som krävs för att leda så som förvaltningen förväntar. Utvecklingsavdelningen arbetar med ledarutveckling genom bland annat ledarutvecklingsprogram och en informant från avdelningen lyfter speciellt fram två utbildningar för nya chefer; Framtida ledare och Skolledarskap i sikte:

Framtida ledare är kommunens centrala utvecklingsprogram. Eftersom Framtida ledare är centralt hållet är syftet med utbildningen att utforska ett eventuellt ledarskap generellt, i kommunens förfogande. Deltagarna får utgå från den egna potentialen och utvecklingen. De som blir antagna från grundskoleförvaltningen till Framtida ledare har inledningsvis en orienteringsperiod för att börja perspektivskiftet från medarbetarens till chefsens genom att förstå vad det innebär att vara chef i kommunen som offentlig verksamhet, efter den inledande orienteringsperioden inleder man huvudprogrammet med fokus på att leda mig själv och att leda andra.

Skolledarskap i sikte erbjuder 24 stycken medarbetare att utforska ett biträdande rektorsuppdrag kopplat till litteratur och forskning och tillhörandes en lärgrupp. Utbildningens metod bygger på internat och lärgruppsträffar där internaten är input från föreläsningar och workshops och lärgruppsträffarna är ett fördjupande.

Syftet med både Framtida ledare och Skolledarskap i sikte är således att förstå chefsuppdraget och att börja begripa det utifrån sitt medarbetarskap. Framtida ledare har till skillnad från Skolledarskap i sikte större fokus på ledarskap generellt, och verksamhetens funktioner kommer i andra hand. Utbildningsdeltagarna rustas således för ett ledarskap i kommunen. Skolledarskap i sikte syftar till att förbereda för ett skolledarskap. Utvecklingsavdelningen på Grundskoleförvaltningen är ansvarig för skolledarskap i sikte, vilket är ett utvecklingsprogram som varar i ett år för medarbetare, som vill utforska ett eventuellt framtida skolledarskap. Vid intervjun beskrivs utbildningens olika moment:

Utbildningen erbjuder en rundvandring på Grundskoleförvaltningen, vilket ska hjälpa deltagarna att orientera sig och förstå organisationens stödfunktioner. Deltagarna får lyssna till förvaltningsdirektör, utbildningschef samt möjlighet att lyssna på- och intervjua två biträdande rektorer som berättar om hur deras uppdrag realiserar. Vidare får deltagarna närvara på en arbetsplatsträff som hålls av en chef från Grundskoleförvaltningen där de får i uppdrag att undersöka ledarbeteenden och metoder som chefen använder.

Utbildningen rustar deltagarna för ett ledarskap i Grundskoleförvaltningen. Den ger kunskap och förståelse om den interna organisationen, om vilka krav och förväntningar som finns på skolledarrollen och vilket stöd skolledaren kan få från olika instanser i förvaltningen.

Informanten betonar att båda utbildningar, Framtida ledare och Skolledarskap i sikte, syftar till att utforska ett framtida ledarskap:

Utbildningarna är teoretiskt uppbyggda och bygger mycket på observation som förankras i diskussion. Det är inte förrän i det framtida eventuella ledaruppdraget som man får möjlighet att praktisera ledarskapet på riktigt.

Med utbildning som styrmekanism, styr Grundskoleförvaltningen skolledarna genom att lära ut de saker som krävs för att kunna hantera skolledarens komplexa uppdrag. Utbildning blir således en strategi för att säkerställa att de som blir skolledare lär sig rätt saker.

Skolverket beskriver rektor och biträdande rektor som nyckelaktörer för statligt reglerade och läroplansstyrda verksamheter. Utifrån informanternas beskrivningar verkar det inte som att Grundskoleförvaltningen fokuserar på skollag och läroplan, utan den egna utbildningen Skolledarskap i sikte tycks snarare ge en orientering kring förvaltningens egen verksamhet och vilka förväntningar och vilket stöd skolledaren kan få från förvaltningen. Även kommunens utbildning Framtida ledare är en förberedelse för vad det innebär att leda i kommunal verksamhet, men denna utbildning lägger också stort fokus på det egna ledarskapet och ledarförmågan.

Genom dessa båda ledarprogram skapas förutsättningar för blivande chefer att gå in i chefskapet med en förståelse för vilka förväntningar som finns från förvaltningen, men också vilket stöd de kommer att kunna få. Utbildningarna kan antas ge deltagarna kunskap om vad som gäller i organisationen, samt förbereda för ledarskap, på vad Christensen et al beskriver som administrativ mellannivå, där chefen ska förmedla högsta ledningens beslut samt bidra till att genomföra dessa i praktiken. Således verkar både kommunens och Grundskoleförvaltningens utbildningar fokusera på att lära ut en värdegrund - ett förhållningssätt till ledarskap inom offentlig verksamhet såväl som inom Grundskoleförvaltningen. Man kan således, i utbildning som styrinstrument, finna det som Bringselius beskriver normstyrning. Bringselius menar också att offentlig verksamhet idag präglas av allt för mycket detaljstyrning, men Grundskoleförvaltningen verkar tvärtom bygga sin utbildning på att professionen tillsammans ska resonera sig fram till rimliga tillvägagångssätt för att lösa problemen i skolan. På så sätt sänder Grundskoleförvaltningen också ut signaler om kollegialt lärande – att diskutera i grupp.

Här verkar det alltså som att Grundskoleförvaltningen betonar vare sig mål, resultat eller dokumentation – saker som såväl tidigare forskning som NPM framhåller som dominerande.

4.1.3 Chefsstöd

I detta avsnitt presenterar jag citat som ger belägg för hur Grundskoleförvaltningen använder chefsstöd som styrmekanism. I slutet av avsnittet analyserar jag stödfunktionerna med hjälp av Bringselius teori om styrformer för offentlig verksamhet. Samtliga informanter uttrycker att stöd till skolledaren är en viktig strategi för att säkerställa att chefer jobbar på det sätt som Grundskoleförvaltningen förväntar. Stöd ges av både HR-avdelningen och utvecklingsavdelningen. Grundskoleförvaltningens HR-avdelning arbetar med att leverera HR-stöd till skolans alla chefer genom att se till att den kompetens som behövs, finns på varje arbetsplats. En informant från HR-avdelningen beskriver stödfunktionen:

På HR-avdelningen är vi 30 medarbetare som jobbar med HR-stöd men också med att se till så att förvaltningen har koll på vad som händer relaterat till HR. På så sätt jobbar vi med uppföljning och säkerställning så att alla våra chefer jobbar på det sättet vi har sagt att vi ska jobba för att leverera bra undervisning.

Informanten ger uttryck för att Grundskoleförvaltningen har en ledarvision, som cheferna ska jobba efter. Ledarvisionen får dock inte stöd från någon annan på förvaltningsnivå vilket citaten nedan stödjer:

Malmö stad har inte en uttalad ledarvision på grundskoleförvaltningen,

Nej det finns ingen vision på ledarskap. Det finns ingen paketerad form på ledarskapet som säger såhär ska du vara och det här ska du göra.

I Grundskoleförvaltningens sätt att styra har man däremot satt upp en målbild, som kallas för ”Varje elevs bästa skola” och man har i förvaltningen tagit fram strategier som skolledarna ska jobba efter. Det är således inte en ledarvision, utan ett mål som man delar med förvaltning, medarbetare och elev. Såhär beskriver en chef i förvaltningsledning arbetet kring varje elevs bästa skola:

Varje elevs bästa skola är ett arbete som alla chefer i förvaltningen gjorde 2013/2014/2015, där vi tittade på de tydliga mål som finns med respektive uppdrag, och där vi behövde sätta gemensamma strategier, hur ska vi lyckas med detta? Samlingsnamnet för de strategier som sattes heter *varje elevs bästa skola*. Det är den riktning som alla verksamma på Grundskoleförvaltningen ska jobba efter, både förvaltningsledning och de som arbetar ute på skolorna. Förvaltningen stöttar skolledarna för att de ska klara att leda sina verksamheter mot detta mål.

Stödinsatserna på Grundskoleförvaltningen är uppbyggda kring målet med varje elevs bästa skola och förvaltningen finns till för att ge skolledarna stöd i arbetet för varje elevs bästa skola. Skolledarna i sin tur ska arbeta för målet, men också leda sina anställda att arbeta för det. Vidare beskriver informanten hur HR-avdelningen arbetar för att leverera HR-stöd till skolledaren:

Alla chefer har tillgång till en egen HR-konsult som finns som stöd i vardagen, de är destinerade till skola och chefer. Att jobba nära chefer gör att man får bra koll på hur de leder, de jobbar väldigt olika. Dels handlar det om att HR-konsulten i vardagen ska ha kontroll och kunna om det skulle vara någonting signalera direkt till chefen, men också kunna signalera uppåt i organisationen.

Informanten ger uttryck för att HR-funktionen eftersträvar ett nära samarbete med varje rektor. Genom ett nära samarbete kan de kontrollera så att skolorna har den kompetens som krävs för elevernas måluppfyllelse. Under intervju med en informant från Utvecklingsavdelningen framgick det att även de erbjuder stöd till skolledare och deras ledningsgrupper:

Vi har stödfunktioner från utvecklingsavdelningen i form av verksamhetsutveckling. Det kan vara allt från handledning för rektorer, ledningsgruppsutveckling eller strategisk handledning vilket är när rektor behöver handledning med långsiktig planering ... vad behöver jag jobba med och hur ska jag göra det? Vårt arbete är något som skolledare beställer, de säger att de är i behov av det så hjälper utvecklingsavdelningen till.

Rektor beställer ledarstöd från utvecklingsavdelningen men till skillnad från HR-avdelningens stödfunktion är inte detta ett obligatoriskt stöd.

Mål och resultatstyrning bygger på att uppdragsgivaren försöker styra sina verkställare genom att ange mål- avsedda resultat att uppnå. Uppdragsgivaren blir i detta fall Grundskoleförvaltningen, som med sina stödfunktioner syftar till att skapa förutsättningar för skolledarna att uppnå de mål som staten såväl som kommunen har satt upp. Ur citaten ovan kan man konstatera att HR-avdelningen stödjer och kontrollerar skolledarna för att säkerställa att de jobbar enligt de riktlinjer som förvaltningen ställt upp. Det finns även stöd att söka från utvecklingsavdelningen i form av bland annat strategisk handledning där skolledarna får hjälp i det strategiska arbetet för att nå en högre måluppfyllelse. Alla inom förvaltningen ska också arbeta för att skapa *Varje elevs bästa skola*. Detta är en målbild som inte är lika konkret eller kvantitativ som mål rörande ökad resultatuppfyllelse som staten och kommunen sätter upp. För att kunna utvärdera huruvida skolan kan säga sig uppfylla kriterier för *Varje elevs bästa skola*, måste skolledning tillsammans med personal definiera vad detta innebär. Detta mål kan således säga ha en högre grad av värdegrundsstyrning än mål- och resultatstyrning som sätts utifrån måluppfyllelse från stat och kommun. Utifrån Bringselius styrningsteori kan Grundskoleförvaltningens stöd ses som en kombination av styrningsformer, så som regelstyrning i form av att förvaltningen stöttar upp skolledarna, för att de ska kunna arbeta efter skollag, såväl som de regler och principer som förvaltningen sätter upp, kvalitetsstyrning genom att stötta skolledarna i arbetet för högre måluppfyllelse för eleverna och värdegrundsstyrning i form av att stötta upp och leda skolledarna i arbetet med att skapa varje elevs bästa skola.

I likhet med styrning genom utbildning verkar inte heller styrning genom stöd kopplat till NPM, utan det handlar snarast om stöd för att uppnå en relativt vagt formulerad idé om ”Varje elevs bästa skola”. De hårda resultatkraven verkar nedtonade.

4.2 Hur upplever skolledarna de kommunala styrmekanismer de blir föremål för?

Under följande resultatdel kopplas förvaltningens styrmekanismer samman med skolledarens upplevelse av förvaltningens styrning. Skolledarnas uttalanden sammanfaller med de styrmekanismer som jag i tidigare resultatdel diskuterade och analyserade.

4.2.1 Chfsrekrytering

Som ovan presenterat, rekryterar Grundskoleförvaltningen ofta biträdande rektorer från de egna leden. En skolledare diskuterar riskerna med att rekrytera internt

Varje skola ser ju ut på samma sätt, det är två gamla mellanstadielärare som biträdande rektorer, alltid samma ... det är bedrövt. Människor efterfrågar en djupkunskap i processerna vi leder, men en individ kan inte vara expert på allting, det behövs ett team, men om man då bara rekryterar likasinnade?

Skolledaren som nyckelaktör för skolverksamhetens resultat förutsätter att skolledaren har den kunskap som krävs, och kan lägga upp de strategier som behövs för att kunna leda verksamheten mot önskade resultat. När skolledarna berättar om ledarskapet som de bedriver, är relationer och samarbete inom verksamheten återkommande teman. Genom citatet ovan ger informanten uttryck för att Grundskoleförvaltningens rekryteringsprocess begränsar skolledarens möjlighet att skapa kompletterande team. Interna rekryteringar kan ses som ett hinder för mångfald och nytänkande i verksamheten. Ett annat återkommande tema i skolledarnas uttalanden berör samhällsproblematiken och hur de strukturella förutsättningarna som finns, påverkar och försvårar skolledarens naturliga ledarskap. Vidare resonerar skolledarna kring utbildningsbakgrund och vilken betydelse de har för skolverksamhetens resultat

Vi har stora utmaningar i samhället som påverkar skolan, vi har inga isolerade skolproblem utan vi har samhällsproblem. Vi är en skola som har tagit emot många nyanlända, vi har ju förhållningssättet att det är våra elever, men det blir svårt för den enskilda läraren och för oss skolledare att organisera det hela och att tillgodose och anpassa undervisningen så att alla barnen får rättssäker och kvalitativ undervisning.

Det är oftast pedagoger, lärare, som blir biträdande rektorer, men i skolan idag är det väldigt mycket fokus även på de sociala bitarna. Det är inte bara pedagogiken längre, det är det sociala ansvaret och rättigheter och skyldigheter som har blivit en snedbalans mellan skolans ansvar gentemot socialen och framförallt vårdnadshavarna. Ju svagare vårdnadshavare man har desto större ansvar måste skolan ta i det vardagliga arbetet och det kräver jättemycket arbete och jättemycket energi. Det finns ett behov att guida i gräzonerna som är ansvarsområdena mellan hem, skola, IoF och de olika myndigheterna.

Informanterna poängterar hur migrationsströmmar påverkar skolverksamhetens trygghet och kvalitet, vilket i sin tur påverkar skolresultaten. Detta utmanar den enskilda skolledaren och ställer krav på att organisera verksamheten på nya sätt. En pedagogisk utbildningsbakgrund är

nödvändigtvis inte det som krävs för att hantera den samhällsproblematik som påverkar skolverksamheten. Informanternas sätt att resonera utmanar således Grundskoleförvaltningens rekryteringsprocess. Att använda rekrytering som styrning uppfattas således inte lika positivt av skolledarna som av förvaltningsledningen. De uttrycker tvekan till om de av ledningen premierade kvalifikationerna verkligen skapar tillräckligt kompetenta ledningsgrupper för att klara av att leda skolorna mot uppsatta mål. Det kan också uttryckas som att de känner sig kringskurna och förhindrade att leda utifrån sina egna idéer.

4.2.2 Chefsutbildning

Förvaltningens chefsutbildningar är främst ett sätt att styra normer, värdegrund och kultur. Grundskoleförvaltningens utbildningar genomsyras av idéer om kollegialt lärande i form av lärgrupper och diskussion. Bringselius kritik av offentlig verksamhetsstyrning, som handlar om att medarbetaren i offentlig verksamhet inte ges utrymme att diskutera, tycks inte stämma på kommunens och Grundskoleförvaltningens utbildningsinsatser. Utbildningen fokuserar inte på ”hårda” färdigheter av typen ekonomistyrning eller budgetering. Detta antagande får stöd i skolledarnas upplevelser av kommunens och Grundskoleförvaltningens utbildningar:

Mycket fokus under Framtida ledare var på reflektion och att någonstans hitta en balans i sin självkritik och vikten av att utveckla sig själv och att hitta sina skuggsidor och jobba med dem på rätt sätt. Jag lärde mig mycket av ett förhållningssätt till ledarskap och det var inbakat i både teorier och praktik men framförallt hade vi små lärgrupper där vi satt och gav feedback till varandra och kritiserade och fick chansen att prata om det, vilket var en ögonöppnare till så här är jag och det här är min personlighet ... det här gör jag bra och det här gör jag dåligt. Det blev väldigt ”in your face” såhär är du i pressade situationer och under vissa omständigheter.

Skolverksamhetens mål- och resultatstyrda delar framkommer inte i intervjuer, vare sig av förvaltningens tjänstemän eller skolledarna. Kommunens utbildningsinsats verkar fokusera mer på skolledarens individuella ledarskap än på mål- och resultatstyrning. Ur detta perspektiv blir det upp till skolledaren att lära sig att lägga upp strategier för sitt ledarskap i syfte att uppnå de mål som staten och kommunen ställer upp.

4.2.3 Chefsstöd

Ett långsiktigt mål, och den viljeriktning som förvaltningen har formulerat är *Varje elevs bästa skola*. Målbilden kommer med strategier som skolledarna ska jobba efter och förvaltningen stödjer skolledarna i detta arbete. Samtliga skolledare lyfte *Varje elevs bästa skola* som en central del i sitt skolledaruppdrag. Nedan följer två citat som visar hur *Varje elevs bästa skola* framträder som betydande för skolledarnas skolledarskap

Syftet med mitt ledarskap är att alla medarbetare ska utvecklas i sina uppdrag och leverera efter verksamhetens mål. Där har vi vår strategi, som är varje elevs bästa skola. Det är min kompass, som jag hela tiden funderar över när jag fattar beslut, är det här det bästa för varje elev?

Jag tycker att kommunen och Grundskoleförvaltningen skickar ut väldigt bra signaler. Det ledarskap som de sänder ut handlar mycket om värdegrund och om relationer. I Grundskoleförvaltningen står eleven i fokus såklart, vi jobbar för varje elevs bästa skola.

Innebörden av *Varje elevs bästa skola* ger dock utrymme för individuella tolkningar, hos alla skolans intressenter, vilket kräver en väldigt tydlig ledning om alla ska ha samma målbild och arbeta i samma riktning. Det gäller dessutom att varje elev ska uppleva att de har optimala förutsättningar. Utbildningen som Grundskoleförvaltningen ger ut, fokuserar som ovan nämnt på skolledarens individuella ledarskap och hur hen i det fria handlingsutrymme som skolledaren tillägnas, ska arbeta för högre måluppfyllelse såväl som för varje elevs bästa skola. Grundskoleförvaltningens stödfunktioner, hjälper skolledaren i arbetet, och stödjer skolledaren i det fria handlingsutrymme hen har tillägnats. Sådär uttrycker en skolledare betydelsen av Grundskoleförvaltningens stödfunktion

Det finns massor av stöd, jag är jättenöjd med det. Jag hade aldrig klarat mitt arbete om jag skulle göra allt jobbet själv, men jag önskar att vi hade jobbat mer med ledarskap i grundskoleförvaltningen. Vad är egentligen visionen för vårt ledarskap? Hur ska vi ledare vara? Jag representerar min skola till 90% och så kanske det måste vara men jag tänker att vi kan skruva på det lite till för vi ledare behöver också bli ledda.

I likhet med Larssons avhandling betonar skolledaren betydelsen av stöd från högre chefer för att bättre kunna driva verksamheten framåt. Informanten efterfrågar stöd från förvaltningen i form av en tydligare riktning i ledarskapet. Informanten ger uttryck för att vilja ha tydligare ramar i det fria handlingsutrymme som hen besitter. Ett omfattande handlingsutrymme kan öka risken för att dra på sig chefernas missnöje. Informantens önskan om vägledning i ledarskapet kan därför tolkas som en rädsla för att göra fel. En aspekt som citaten nedan förstärker:

Där är väl lite av en diskrepans mellan hur man säger att man jobbar och sen hur stödet ser ut när man faktiskt ska jobba så. Det finns alltid en korrekt väg, en rädsla för att göra fel på de olika enheterna och då måste man ha en rutin men för varje rutin så är det ännu en droppe i den stora bägaren av åtaganden som man har som medarbetare. Det börjar bli svårt att hålla koll på dem vilket försvårar ledarskapet. Vissa stöd är väldigt jobbiga, mycket av rutinerna bygger mycket på förebyggande arbete eller att det finns personer som har tid att göra det och det tar väldigt mycket tid att följa alla dessa rutiner ... det kan vara policys, rutiner och riktlinjer och det är rätt stort krav på att man har koll på de grejerna, kan förebygga och förbereda organisationen. Skicka gärna rutiner och skicka gärna blanketter men skicka gärna pengar eller personal som kan hjälpa oss att genomföra dem.

Det finns jättemycket stöd både formellt och informellt, den kommunikativa vi-känslan är stark, vi hjälps åt. Men det är också en rädsla att göra fel som leder till att man försvagar det naturliga ledarskapet. Jag tror inte att vägen till ett tydligt och bra och gott ledarskap är att vara tillräckligt erfaren för att kunna alla rutiner utantill, det tror jag inte är ledarskap som gynnar organisationen och i slutändan medborgarna.

Informanten beskriver hur Grundskoleförvaltningen stödjer skolledaren genom rutiner, riktlinjer och policys vilket tyder på en omfattande detaljstyrning. Skolledaren ger uttryck för att hen påverkas av de överordnades kontrollproblem och beskriver hur den administrativa bördan försvårar ledarskapet. Vidare beskriver informanten hur ett tydligt och bra ledarskap i Grundskoleförvaltningen inte bara handlar om att vara relationsorienterad, kommunikativ och

samarbetsvillig utan en ledare i förvaltningen måste också vara tillräckligt erfaren för att kunna alla policys och rutiner utantill. Informanten ger uttryck för att Grundskoleförvaltningen ger ut stöd i form av blanketter, men inte erbjuder lika mycket stöd i form av de resurser som krävs för att implementera stödet. Grundskoleförvaltningen kräver att skolledaren ska följa förvaltningens policys och rutiner, men skolledaren ger uttryck för att resurser begränsar möjligheten för dem att göra det och flyttar fokus från skolledarens huvudsakliga uppgift. Bland skolledarna tycks det finnas en obalans där stödet från förvaltningen kan förvandlas till en byråkrati med hårdare krav på kontroll, redovisning, uppföljning och dokumentation, precis de risker som Patrik Hall beskriver med New Public Management. Skolledarens uppmärksamhet riskerar att försvinna från kärnuppdraget, att leda den pedagogiska verksamheten, och istället rikta in sig på att tillfredsställa överordnade nivåers kontrollbehov. Eftersom samtliga skolledare bekräftar att det huvudsakliga målet med *Varje elevs bästa skola* står centralt i deras ledarskap men att den administrativa bördan, och rädslan för att göra fel försvårar arbetet med detta, verkar även Bringselius teori om offentlig verksamhetsstyrning vara relevant. Bringselius menar att offentliga verksamheter idag präglas av en allt för omfattande detaljstyrning, som bekräftas i skolledarnas utsagor.

4.2 Hur hanterar skolledaren sitt komplexa uppdrag, att utifrån mellancheffpositionen, leda skolverksamheten mot ökad mål- och resultatförbättring?

Skolledarens komplexa ledaruppdrag handlar om att ansvara för sin skolverksamhet genom att utöva ett individuellt ledarskap och anpassa ledarskapet till kommunen såväl som Grundskoleförvaltningen. Det fria tolkningsutrymme skapar dels utrymme för individuellt ledarskap, men det sätter också skolledaren i en position där hen kan göra fel i förhållande till vad som förväntas från nivåerna ovanför. Skolledarna uttrycker förväntningar och krav från medarbetare såväl som från staten och kommunen i form av nationella riktlinjer och ärendegångar. Med utgångspunkt i Christensens ledningsteori presenteras nedan citat från skolledarna som visar hur skolledarna upplever tryck från den institutionella nivån, såväl som från den operativa nivån – båda nivåer förväntar att skolledaren ska utöva det yrke som de har utbildning för. En skolledare ger uttryck för detta på följande sätt:

Ibland är det lite tröttsamt att det är väldigt lite frihet i form av bestämmanderätt samtidigt som det är en enorm trygghet. Jag har en hel förvaltning att få hjälp och stöd från. Det finns en hel uppsjö av regler och förhållningssätt som är utöver lagar och kollektivavtal som kommunen och förvaltningen har bestämt, men man blir lite osäker för man kan inte bara vara en inspirerande ledare utan man måste vara en ledare som kan luta sig tillbaka på de här rutinerna och policyerna och ärendegångarna som finns inom förvaltningen. Man måste hela tiden kolla upp det för att inte göra fel i förhållande till vad kommunen eller grundskoleförvaltningen har bestämt och då blir man mer en förmedlare av rutiner än en ledare.

Precis som kritiken från Bringselius och Hall skapar detaljstyrningen och den administrativa bördan en rädsla för att göra fel, vilket skolledaren i citatet ovan tydligt uttrycker.

Som Christensen beskriver i sin ledningsteori bildas ett begränsat handlingsutrymme för skolledaren som upplever tryck från den institutionella nivån i form av kommun och förvaltning, med regler och förhållningssätt som skolledaren inte kan påverka och från den operativa nivån, medarbetare med professioner. Skolledarens komplexa uppdrag tar sig således i uttryck på två sätt; ett upplevt tryck från den institutionella nivån och krav och förväntningar från den operativa nivån.

4.3.1 Styrning från den institutionella nivån

Styrning från den institutionella nivån tar sig främst uttryck, enligt skolledarna, i ekonomikomponenten - skolledaren är budgetansvarig. I intervjuer med förvaltningsledningen nämns inte ekonomidimensionen, men skolledarnas utsagor visar på ett upplevt tryck på ekonomin i deras dagliga arbete.

En skolledare uttrycker sig *"vi är väldigt hårt hållna av ekonomi- och HR avdelningen ... och en annan vi jobbar med begränsade resurser ... det är ju skattemedel vi jobbar med"*. Ekonomistyrningen verkar dock upplevas olika. En skolledare bekräftar Grundskoleförvaltningens ekonomistyrning, men problematiserar kring förvaltningens uppföljning:

Det är ett krav från kommunens sida att skolorna ska hålla budget och där tycker ju jag att kommunen har varit ... skolor har tillåtits att gå minus i flera år utan att det har blivit några konsekvenser. Jag menar har man en budget får man ju hålla sig inom de ramarna och gör man inte det måste det finnas en otroligt bra förklaring, det är ju lika för alla.

Det ekonomiska fokus som Hall menar att offentlig sektor kan drabbas av, i strävan efter att effektivisera och göra verksamhet mer lik privata företag, slår således inte igenom på förvaltningsnivå eller på skolnivå nödvändigtvis.

4.3.2 Krav och förväntningar från den operativa nivån

Den andra dimensionen av mellanchefens dilemma tar sig uttryck i skolledarens uppdrag att vara en pedagogisk ledare. Skolledaren ska leda medarbetare på den operativa nivån, i den pedagogiska undervisningen

I skolans värld är ledarskapet avgörande för elevernas måluppfyllelse och elevernas måluppfyllelse beror på det pedagogerna presterar i klassrummet och det som pedagogerna presterar i klassrummet är mycket beroende på mitt ledarskap.

Samtliga skolledare beskriver hur deras ledarskap över lärarna är betydande för elevernas förbättrade resultat, eftersom det är lärarna som leder den pedagogiska undervisningen. Att leda lärare som ska leda den pedagogiska undervisningen innebär att leda medarbetare med

starka professioner i en process där medarbetarna har störst kontroll. Som skolledare måste man kunna leda den operativa nivån, och samtidigt förhålla sig till den institutionella nivåns krav och förväntningar. Det verkar som att skolledarna har tagit till sig den styrning som Grundskoleförvaltningen tenderar sända ut i rekrytering såväl som utbildning. Skolledarna betonar det kollegiala lärandet, och hur man ska jobba med relationer till medarbetarna.

Som skolledare måste du ha dina medarbetares förtroende. Du måste lyssna in och inte alltid servera alla lösningar utan få hela personalen att leda tillsammans, kommunikation är A och O.

Citatet visar hur skolledaren möter den operativa nivån genom relationer och samarbete med medarbetarna. Det kollegiala lärandet verkar vara ett gemensamt förhållningssätt bland kommunens skolledare. Ett annat återkommande begrepp hos skolledarna är prestigelöshet. Skolledarna betonar betydelsen av att vara prestigefri i sitt ledarskap

Bara för att du är chef är du inte den som kan bäst, det är väldigt viktigt att tänka så för annars tror jag att du är fel ute, backa och vara prestigelös.

Att vara prestigelös, det här kan jag inte men jag vill lära mig och jag kan lära mig av mina kollegor, det jobbar vi mycket för här - alla ska lära av varandra.

Genom att vara prestigelös avdramatiseras skolledarens mellanposition. Genom att fästa stor vikt vid det kollegiala lärandet och prestigelöshet kan både styrning och ledning försvagas. Genom kollegialitet och prestigelöshet betonar styrningen relationer snarare än den måluppfyllelse som skolledaren är ansvarig för.

Avslutande diskussion

I undersökningen framkommer att förvaltningen framförallt använder tre metoder för att styra: nämligen rekrytering, utbildning och stöd. Dessa tre metoder innehåller de styrformer Bringselius menar präglar förvaltningsstyrning i allmänhet. Genom strategisk rekrytering säkerställer förvaltningen att personer med önskad kompetens och önskade ledaregenskaper leder skolverksamheten mot ökad måluppfyllelse. Förvaltningen erbjuder utbildning, som förbereder skolledare för ett framtida skolledaruppdrag, och formar framtida chefer till att omfamna de normer och värderingar förvaltningen menar är önskvärda. Att styra genom stöd, innebär att förvaltningen erbjuder stöd i arbetet med att nå ökad resultatuppfyllelse för eleverna, bland annat stöd i form av strategier för att skapa "Varje elevs bästa skola", men också i att klara det statliga uppdraget med att få en verksamhet som följer skollag och läroplan och det kommunala uppdraget, med att exempelvis skapa en bra verksamhet inom given budget.

Resultatet visar också på inslag av tillitsbaserad styrning och kontroll. Det verkar således som att förvaltningen har tagit till sig den omfattande kritiken av NPM som både Bringselius och Hall redogör för, och att de anpassat sina styrmetoder efter denna kritik. Detta bekräftas också av hur skolledarna uppfattar styrningen från förvaltningen. Skolledarna upplever att de har ett nära stöd från förvaltningen och får hjälp med rutiner, riktlinjer och policy. Balansen mellan att uppleva att man får stöd och där stödet blir till merarbete eller begränsar, kan dock vara hårfin. Resultatet visar också att det finns skolledare som önskar ett tydligare ledarskapsstöd, i form av förvaltningsgemensam ledarvision och riktlinjer för skolledarskapet. Studien visar på en enad förvaltningsnivå, men också på skillnader mellan förvaltning och skolledarnivå. Skolledarna är dock sinsemellan splittrade i hur de uppfattar förvaltningens styrning. Någon tycker den är för vag, medan andra anser att den är väldigt detaljerad vad det gäller regler och rutiner. Det framkommer också önskemål om att det skulle vara bra med en tydligare ledarvision, där ledarskapet och ledarbeteenden förtydligas.

Skolledarens komplexa uppdrag innebär att ansvara för sin skolverksamhet genom att utöva ett individuellt ledarskap och leda medarbetare i det pedagogiska arbetet, och samtidigt anpassa ledarskapet till staten och kommunen såväl som Grundskoleförvaltningen. För att klara av att hantera detta tycks skolledarna leda genom *kollegialt ledarskap*, och med ledarstilen "*den prestigelösa ledaren*". Grundskoleförvaltningen och skolledarna betonar båda vikten av det kollegiala lärandet och betydelsen av att skapa goda relationer till medarbetarna.

Genom att betona medarbetarnas betydelse för skolframgång, tonar skolledaren dock ner sin egen betydelse. Istället tar kollegiet tillsammans ansvar. Eventuell kritik mot skolans mål- och resultatuppfyllelse kan på så sätt tillskrivas andra faktorer än det individuella ledarskapet. Genom att betona det kollegiala ledarskapet blir skolledaren en kollega bland andra. Precis som resultatet från Nordells avhandling visar, kan ett kollegialt ledarskap leda till att skolledaren engagerar sig och skapar goda relationer till den operativa nivån och tappar kopplingen till den institutionella. Statens skolverk benämner dock skolledarna individuellt, som nyckelpersoner i arbetet för skolans framgång. Skolledaren är ansvarig för primärverksamhetens resultat, och ska med sitt ledarskap arbeta för elevernas måluppfyllelse vilket ska resultera i en resultatförbättring för svenska skolungdomar. Skolledaren kan inte smita från det lagstiftade ansvaret, men genom ett prestigelöst förhållningssätt kan man tona ner ansvaret som tillkommer i rollen som skolledare. Den särpräglade rollen så som den beskrivs i skollagen blir inte lika unik när man benämner skolledaren som en kollega bland andra.

Detta kan säkert minska pressen och göra vardagen enklare, men det finns en baksida. Ju större betoning av kollegialitet och prestigelöshet, desto svårare kan det bli för skolledaren att driva förändring, korrigera medarbetarnas beteende och att bära det ansvar som skolledaren har genom från skollagen. Lösningen på mellanchefens dilemma som framträder i studien tenderar att premiera kollegialt lärande och samstämmer med Bringselius teori om att minska detaljstyrningen för att fästa större tilltro till chefens kompetens. Både Bringselius och Hall kritiserar en allt för omfattande detaljstyrning i offentlig verksamhet.

Grundskoleförvaltningen tenderar att fästa stor tilltro till skolledaren och medarbetarna. En skolledare som ges stort handlingsutrymme, ska dock fortfarande leda skolverksamheten framåt och leva upp till de förväntningar och krav som ställs från nivåerna ovan. En skolledare med stor autonomi och omfattande ansvar måste själv komma på strategier för måluppfyllelse. Att vara utlämnad till sig själv kan upplevas stressande och osäkert. Precis som överdriven detaljstyrning kan alltså bristen på styrning också leda till frustration och en rädsla för att göra fel. I likhet med vad Larsson kommer fram till i sin avhandling kan skolledaren behöva ett tydligare uttalat stöd i besluten som skolledaren fattar, i form av tydliga ramar från nivåerna ovanför, för att kunna arbeta för skolverksamhetens utveckling och förbättring såväl som för varje elevs bästa skola.

Referenslista

Badersten, Björn & Gustavsson, Jakob 2010. Vad är statsvetenskap? Lund: Studentlitteratur.

Bringselius, Louise. 2017. Tillitsbaserad styrning och ledning – Ett ramverk. Stockholm: Regeringskansliet/Tillitsdelegation
Tillgänglig:
<http://bringselius.se/onewebmedia/2017%20Rapport%20Tillitsdelegationen%20Bringselius.pdf>

Bringselius, Louise. 2017. Tillitsbaserad styrning – ett ramverk. PM. Tillitsdelegationen

Christensen, Tom, Laegreid, Paul G. Roness & Kjell Arne Røvik, 2005 Organisationsteori för offentlig sektor, Malmö: Liber

Denscombe, Martyn 2014. Forskningshandboken – för småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna. Lund: Studentlitteratur.

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

Jarl, Maria & Rönnerberg, Linda 2015. Skolpolitik – från riksdagshus till klassrum. Stockholm: Liber.

Kvale, Steinar & Brinkmann, Svend 2014. Den kvalitativa forskningsintervjun. Lund: Studentlitteratur.

Larsson, Kjerstin 2008. Mellanchefer som utvecklar – om förutsättningar för hållbart utvecklingsarbete inom vård och omsorg. Linköping Studies in Arts and Science nr. 420. Linköpings Universitet. Tillgänglig: <http://liu.diva-portal.org/smash/get/diva2:17411/FULLTEXT01.pdf>

Lindkvist, Lars, Bakka F., Jørgen och Fivelsdal, Egil. 2014. *Organisationsteori*. 6 uppl. Stockholm: Liber.

Nilsson, Peter, Wallo, Andreas, Rönnqvist, Dan och Davidsson, Bo. 2011. *Human Resources Development – att utveckla medarbetare och organisationer*. Lund: Studentlitteratur.

Nordell, Martin 2016. De alienerade – berättelser om mellancheferna och strategin. Åbo: Åbo Akademis Förlag. Tillgänglig:
http://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/125281/nordell_martin.pdf?sequence=2&isAllowed=y

Skolinspektionen 2015. Om oss. Hämtdatum: 2017 – 12 – 10. Tillgänglig:
<https://www.skolinspektionen.se/sv/Om-oss/>

Skolverket. 2017. Rektorsprogrammet. Hämtdatum: 2017-12-09. Tillgänglig:
<https://www.skolverket.se/kompetens-och-fortbildning/skolledare/rektorsprogrammet>

Skolverket 2013. Kraftig försämring i PISA. Pressmeddelande 2013-12-03.

Tillgänglig: <https://www.skolverket.se/om-skolverket/press/pressmeddelanden/2013/kraftig-forsamring-i-pisa-1.211208>

Skolverket. 2010. Uppdraget. Hämtdatum: 2017-12-10. Tillgänglig: <https://www.skolverket.se/kompetens-och-fortbildning/skolledare/rektorsprogrammet/2.1679>

Statens offentliga utredningar (2004) Skolans ledningsstruktur – om styrning och ledning i skolan. Betänkande av Utredningen om skolans ledningsstruktur. SOU 2004: 116.

Tillgänglig:

<http://www.regeringen.se/49b71d/contentassets/45defe23ce084953bb746ff95a38693f/sou-2004116---skolans-ledningsstruktur---om-styrning-och-ledning-i-skolan>

Statens offentliga utredningar (2007). Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning. Betänkande av Styretredningen. SOU: 2007:75. Tillgänglig:

<http://www.regeringen.se/49bb38/contentassets/8e058497f12b4ab1a197df4c8f5539aa/att-styra-staten--regeringens-styrning-av-sin-forvaltning-sou-200775>

Statskontoret 2006. Effektiv styrning? – om resultatstyrning och sektoriseringsproblem. 2006:3. Ansvarskommittén.

Ulfsson Eriksson, Ylva 2013. *Personalvetenskap – som förhållningssätt*. Stockholm: Liber

Vetenskapsrådet. Forskningsetiska principer inom humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning. Hämtdatum: 2017-11-30. Tillgänglig: <http://www.codex.vr.se/texts/HSFR.pdf>

Bilaga

Intervjuguide

Bakgrundsinformation

- Berätta om din befattning.
- Utövar du ledarskap i ditt dagliga arbete?
- Vad är syftet med ditt ledarskap?
- Vilka leder du?
- Kan du beskriva vägen till ditt ledarskap? Har du gått någon ledarskapsutbildning?
- Berätta om ledarskapsutbildningen! Hur var utbildningen uppbyggd? Betonade den något speciellt? Vad har du tagit med dig från den?

Skolledarens förutsättningar att leda skolverksamhet

- Finns det några förväntningar på dig i ditt ledarskap?
- Finns det några krav på dig i ditt ledarskap?
- Vilka utmaningar finns det för dig som skolledare?
- Får du stöd i ditt ledarskap?

Skolledarskap

- Beskriv din ledarförmåga.
- Hur blir ett bra ledarskap synligt i verksamheten?
- Skiljer sig skolledarskap från annat ledarskap?
- Tror du att det är skillnad på ledarskap mellan privat och offentlig verksamhet?

Kommunen och Grundskoleförvaltningen

- Malmö stads vision på ledarskap?
- Grundskoleförvaltningens vision på ledarskap?
- Hur tror du att dina medarbetare uppfattar visionerna?

Bilaga 2

Vetenskapsrådets (2002) etiska överväganden samt mitt hanterande av dessa.

- *Informationskrav* – Intervjupersonerna gavs information om studiens syfte, frivilligt deltagande och att de när som helst kan välja att avbryta sin medverkan. De försäkrades om att de uppgifter som de lämnar i intervjun inte kommer att användas för något annat syfte än denna undersökning.
- *Samtyckeskrav* - Intervjupersonerna lämnade ett informerat samtycke till deltagande i intervjustudien och om intervjupersonen väljer att avbryta sitt deltagande ska detta göras utan risk för påverkan. Intervjupersonerna informerades om villkoren för undersökningen och att dessa bestäms av intervjupersonen själv.
- *Konfidentialitetskrav* – Den information och personuppgifter som kan identifiera intervjupersonerna kommer inte att visas.
- *Nyttjandekrav* - De uppgifter och den information som samlas in i undersökningen kommer enbart användas för kandidatuppsatsens ändamål.