

Den ensamma rektorn med det omöjliga uppdraget

Dagliga prioriteringar till följd av en motstridig styrning från
stat och kommun

Abstract

The today decentralised Swedish school system is argued to be within a crisis. Furthermore the debate on re-centralisation of the school system is active. The school principals, as central actors for their units, are part of a bureaucratic and hierarchical chain of command controlled by both the state and municipalities. Hence, this paper focuses on what steering difficulties school principals experience and how they handle them. Therefore, this study has conducted five semi-structured interviews with questions derived from the theoretical approach framing organisations, steering, middle managers and principals within the public sector. Phenomenography has been used to analyse the variation in the collected material. To conclude, this paper states that all principals experience conflicting requirements, specifically regarding state requirements to work towards goals such as equivalence and the economic goals created by both the state and the municipalities. Nevertheless, the school principals describe different conflicting requirements resulting in steering difficulties and various ways to cope with the challenges. This study argues that, reasons for the variation in answers are interesting for further research and could be due to the size of a unit or municipality, municipal conditions as well as policy and routines, personality of school principals or their leadership.

Nyckelord: Grundskolerektorer, Hierarkisk styrning, Byråkratisk styrning, Styrningssvårigheter, Organisationsteori, Fenomenografi

Antal ord: 9963

1	Inledning.....	1
1.1	En skola i förändring	1
1.2	Hur styrs svensk grundskola idag?	1
1.3	Syfte och frågeställning	3
2	Vad säger teorin?.....	4
2.1	Organisationer inom den offentliga sektorn	4
2.2	Styrning inom offentlig förvaltning	4
2.3	Kommunala mellanchefer	6
2.4	Rektorer	6
3	Metodologisk kontext	8
3.1	Material.....	9
3.2	Tillvägagångsätt	9
3.2.1	Insamling av intervjumaterial.....	10
3.2.2	Etiska överväganden.....	10
3.2.3	Fenomenografi.....	10
4	Resultat: rektorernas upplevelser av styrningen.....	12
4.1	Olika relationer mellan rektor och kommun	12
4.2	Implementering av statlig styrning	13
4.3	Rektorer om granskning av verksamheten	15
4.4	Den komplexa rektorsrollen	16
4.5	Motstridiga krav och den svenska grundskolans framtid	18
5	Avslutande diskussion	22
5.1	Empiri blir till teori.....	22
5.2	Slutsatser och vidare forskning	24
6	Referenser	26
6.1	Muntliga källor	26
6.2	Offentliga dokument.....	26
6.3	Medierapportering	26
6.4	Litteratur	27
7	Bilagor	30
7.1	Bilaga 1.....	30

7.2 Bilaga 2.....	30
-------------------	----

1 Inledning

1.1 En skola i förändring

År 1962 beslutades det om att införa en grundskola i Sverige med fokus på att alla elever skulle ha tillgång till samma slags skola och läroplan (Riksarkivet). Redan år 1963 togs ett decentraliseringsbeslut gällande skolans styrning (Lärarnas Historia). Med detta, och i samband med regeringens proposition efter utredning om skolans inre arbete (SIA), följde en ökad lokal frihet och ett större professionellt ansvar inom skolans organisation (Prop. 1975/76:39). I SIA-utredningen, rekommenderades det även att kommunerna skulle utveckla ett komplett ansvar över skolans styrning och verksamhet. Något som Riksdagen antog år 1978 (Prop. 1978/79:95).

Denna tidiga trend mot decentralisering beskrivs ofta härstamma från en aspiration om att fördjupa demokratin. Något som den senare decentraliseringsvägen mellan åren 1980-90 inte kan jämföras med. Istället motiverades decentraliserings reformer, såsom skolpeng, genom att peka på reformernas produktivitet, effektivitet och mätbarhet (Lärarnas Historia). År 1986 tillsattes en styrningsberedning som skulle undersöka hur styrningsförändringar inom svensk skola kunde tydliggöra ansvarsfördelningen mellan stat och kommun (SOU 1988:20). Detta ledde till en proposition om en allt mer långtgående decentralisering och prioritering av målstyrning (Lärarnas Historia). Utifrån idén om målstyrning har det under en längre period funnits en uppfattning om att verksamhetsmålen ska konkretiseras så nära verksamheten som möjligt (Blidberg, 1997: s.20). Följaktligen överfördes huvudmannaskapet för de skolanställda från stat till kommun (Prop. 1989/90:41).

1.2 Hur styrs svensk grundskola idag?

Den nya skollagen, som gick ut på remiss år 2009, speglar de tendenser som kunde identifieras under 1990-och 2000-talet (Lärarnas Historia). Tendenserna går i linje med ett allt större fokus på ett centralt kontroll- och bedömningssystem genom att exempelvis explicit fokusera på statlig utvärdering och kvalitetsgranskning (Prop. 2009/10:165). Den rådande skollagen innebär en fortsatt kommunalt styrd skola med kommunala huvudmän som har en betydande

uppgift i att fördela resurser efter elevernas varierande förutsättningar och behov, detta enligt 2 kap. 8 b § i skollagen (SFS 2010:800).

Samtidigt finns det indicier som tyder på att den rådande skollagen är menad att bemöta missnöjet med kommunala huvudmän inom skolektorn och även återta viss statlig kontroll över den svenska skolan. Ett exempel på detta är att staten mer tydligt än tidigare siktar in sig på styrningen av rektorer (Madestam, 2017). Den statliga rektorsutbildningen anses bland annat vara ett statligt verktyg för att styra rektorer mot, och förtydliga, deras statliga uppdrag (Svedberg, 2000: s.35). Rektorer har det yttersta ansvaret för att på skolnivå omforma undervisningsmål dokumenterade i en arbetsplan utefter politiskt formulerade värden om svensk utbildning (Blidberg, 1997: s.20). I skollagen tydliggörs rektorens auktoritet och ansvar för skolutveckling. En rektor ska exempelvis vara en pedagogisk ledare och chef för personalen på skolan. Dessutom ansvarar rektorn för kvaliteten och resultaten på skolan. Däribland att alla elever får det stöd de behöver och har rätt till för att kunna klara målen som sätts upp i läroplaner (Skolverket, 2022).

Den centrala styrningen över skolan innebär att Sveriges riksdag och regering bestämmer över vad eleverna i den svenska skolan ska lära sig. För att genomföra detta finns det tre skolmyndigheter vid namn Skolverket, Skolinspektionen och Specialpedagogiska skolmyndigheten. Samtliga har i uppgift att ta fram underlag och genomföra det som riksdag och regering bestämmer. Samtidigt är kommunen huvudman för de skolor som finns inom kommunens gränser, friskolor undantas denna bestämmelse. Kommunen har som uppgift att bestämma över hur de kommunala skolorna ska arbeta, resursfördela och jobba mot målet att hela tiden förbättra skolorna de har ansvar över (Skolverket, 2022). Det har länge funnits indicier på att de ekonomiska målen i kommunen blir överordnade andra mål, såsom exempelvis att alla elever ska nå målen, vilka i sig förlorar styrkraft (Nyström och Österberg, 1997: s.84).

Enligt betänkandet *Det tar tid: Om effekterna av skolpolitiska reformer* (SOU 2013:30) har den statliga kontrollen och styrningen av skolan ökat. Vid tidpunkten för SOU:n saknades forskning om konsekvenserna av detta (Jacobsson och Svensson, 2019: s.12-15). Det finns dock argument för att den mer omfattande statliga styrningen innebär merarbete och minskad självständighet för personal inom svensk skola. Sammanfattningsvis har den svenska skolan visat på sjunkande resultat och blivit föremål för en kritisk diskussion både i nutid men också under en längre period. Den kris som svensk skola kan argumenteras befinna sig i har inget specifikt startdatum, även om tendenserna uppenbarade sig mot slutet av 1990-talet och blivit än mer tydliga in på 2000- och 2010-talet. Som en konsekvens ligger det nära till hands att misstänka att decentralisering och däribland kommunalisering har varit bidragande orsaker till utmaningarna som idag beskrivs finnas inom svensk grundskola (Gustafsson m.fl., 2016: s.9-11, 28, 40). Dåvarande ordförande för Lärarnas Riksförbund Bo Jansson (2013), skrev i en debattartikel att han tror att decentraliseringen av skolan har fört med sig omfattande negativa konsekvenser som gett upphov till argument för statlig kontroll över finansiering av skolan och i en enkätundersökning gjort av Ekot år

2022 svarade en majoritet av kommunpolitiker som deltog i undersökningen att de trodde att skolan skulle vara en viktig fråga i kommande val (Damberg, 2022).

1.3 Syfte och frågeställning

Denna teoriutvecklande studie kommer att ta avstamp i organisationsförändringar av svensk implementeringsstyrning av grundskola och rektorernas alltmer tydliga roll inom skolledningen. Friskolor och hur styrningen av dem påverkar rektorer vid kommunala enheters arbete är både intressant och relevant i dagens politiska debatt. Här kommer uppsatsen dock avgränsa sig eftersom den enbart studerar hur styrning från kommunala huvudmän och staten påverkar grundskolerektorer. Uppsatsens syfte är därmed att bidra med fördjupad kunskap om hur den svenska grundskolans organisationsstrukturer och styrning leder till empiriska styrningssvårigheter för rektorer, vilka styrningssvårigheterna är samt hur rektorerna hanterar dem. Därmed kommer frågeställningen nedan att besvaras:

- 1. Vilka svårigheter ställs grundskolerektorer inför i, och på grund av, den idag både statligt och kommunalt styrda skolverksamheten och hur hanterar rektorerna de upplevda utmaningarna?**

Frågeställningen grundar sig i en hypotes som menar att skolan befinner sig i en pågående återcentralisering och på grund av att skolan styrs av både kommun och stat utvecklas allt fler motstridiga krav. Detta i sig innebär att rektorer måste skapa strategier för att kunna navigera vid organisationsförändringar.

2 Vad säger teorin?

2.1 Organisationer inom den offentliga sektorn

Uppsatsens analysenheter är rektorers styrningssvårigheter och strategier för att hantera utmaningarna. Av detta är studien ett fall av tidigare teoretiska bidrag om organisationer inom den offentliga sektorn och omstruktureringen av den svenska skolan (Teorell och Svensson, 2007: s.47). Organisationsteori har i närtid introducerats inom ämnet statsvetenskap och studiet av offentlig sektor. Detta i samband med att skolan både i tidigare forskning och i egen benämning definieras som en offentlig organisation som måste hantera svårigheter som uppstår till följd av sin multifunktionella konstruktion. Termen sjukdomsdrag används ibland för att beskriva hur styrningssvårigheter uppkommer just på grund av tvetydigheter och målkonflikter inom organisationen (Christensen m.fl., 2005: s.10, 17-18).

Christensen m.fl. (2005, s.23) efterfrågar mer kunskap om och forskning på den offentliga sektorns funktionssätt och menar på att det behövs mer statsvetenskapliga analyser om hur politiska organisationer påverkar besluts- och införandeprocesser i offentliga organisationer. Dessutom har ledarskap, exempelvis rektorernas, inte varit ett centralt studieämne inom statsvetenskap (Bergström och Eklund, 2019: s.10, 19-20). Således blir det intressant att studera rektorernas upplevelser av, och roll i, den både kommunala och statliga styrningen av skolväsendet. Uppsatsen ämnar bidra med ett generellt teoretiskt bidrag och därför är det viktigt att teoretiskt precisera de begrepp som uppsatsen behandlar (Teorell och Svensson, 2007: s.40). Följaktligen kommer flertalet teoretiska bidrag att behandlas, detta för att skapa en fördjupad litteraturoversikt för studieämnet (Douglas, 2009: s.107).

2.2 Styrning inom offentlig förvaltning

Implementeringsstyrning är en central politisk aktivitet och en del av politisk styrning som betyder att exempelvis politiker och politisk styrning syftar till att påverka byråkrater i den offentliga förvaltningen. Det är inte påverkan som är målet utan snarare resultatet av en specifik styrning (Lundquist, 1987: s.12,35). Styrning kan ske både direkt och indirekt. Direkt styrning innebär att överordnade ger instruktioner till underordnade. Dessa instruktioner kan ta sig i uttryck genom orderstyrning och målstyrning. Indirekt styrning påverkar förutsättningarna för

implementering och innebär att beslutsfattaren kan styra underordnade genom exempelvis omstrukturering av finansiella resurser, finansiell styrning, styrning genom rekrytering, bestämmelser om verksamhet -eller procedurförändringar samt informationsstyrning (Schartau, 1993: s.73-74).

Lundquist (1992a: s.39) menar att förvaltningen måste studeras i sitt sammanhang. Detta eftersom styrningen över exempelvis den svenska skolan har varierat över tid (Ringarp och Nihlfors, 2020, s.13). Styrning definieras som en relation mellan två aktörer, den som styr och den som blir styrd, samt kommunikationen aktörerna emellan (Lundquist, 1987: s.33,75). Byråkratisk styrning innebär dels styrning från politiker och den centrala förvaltningen, dels politiker och den lokala förvaltningen (Lundquist, 1987: s.157). Det är vanligt att sambanden mellan politik och förvaltning är för mångsidiga komplicerade och motsägelsefulla. Detta kan leda till att de förväntningar som ställs på förvaltningen går utöver de substantiella uppgifterna (Lundquist, 1992a: s.64-65). Kommunen är som huvudman ansvarig för att ge rektorerna de rätta förutsättningarna för att genomföra det statliga uppdraget men maktförhållandet mellan staten och kommunen är och har alltid varit komplicerat när det gäller den svenska skolan (Ringarp och Nihlfors, 2020: s.16-18). Sannerstedt (1988, s.152-156) förklarar att skolreformer sällan får de resultat politikerna hoppats på och att detta kan argumenteras bero på att implementering av besluten och att styrningen brister i reliabilitet, någonting som kommer kunna efterlevas bättre om styrningen och kontrollen av skolan kan utvecklas till att bli tillräckligt klar, entydig och detaljerad.

Skolan har börjat karaktäriseras av allmänheten och sig själv som en organisation och är därmed mottaglig för implementering av managementidéer (Jacobsson och Svensson, 2019: s.32). Organisationsteori är således en teori som går att applicera på offentlig sektor (Christensen m.fl., 2005: s.19). Enligt det instrumentella perspektivet i organisationsteori spelar organisationernas externa och interna struktur roll för den politiska måluppfyllelse organisationen är redskap för. Men funktioner inom en organisation är inte alltid uppenbara eller i enlighet med deras verksamhetsplan (Lundquist, 1987: s.16). Organisatoriskt beteende kan vara, beroende på kontext, både passivt och överensstämmande men också aktivt och resistent till institutionella krav. Sett från ett från ett institutionellt och resursberoende perspektiv är organisatorisk valfrihet begränsad till följd av externa krav eftersom organisationer vill bibehålla stabilitet och legitimitet (Oliver, 1991).

Decentralisering och centralisering är begrepp som kan användas för att beskriva organisationers instrumentella struktur (Christensen m.fl., 2005: s.40-48). Över tid finns det tecken på att decentralisering- och centraliseringstrender byter av varandra (Magnusson och Norrving, 1988: s.16). När den svenska skolan decentraliserades genomfördes ett systemskifte både rörande ansvar och styrningsideal (Madestam, 2017: s.37). Decentralisering kan argumenteras för att ge lokala politiker mer ansvar, bättre möjligheter till att föra politiken närmare de lokala förutsättningarna samt spara in på både tid och pengar (Schartau, 1993: s.11). Staten styr samtidigt över den svenska skolan via övergripande mål- och resultatvärderingar (Madestam, 2017: s.37-38). Medborgarna i Sverige har varit

tydliga med att det är väsentligt att servicenivån är likvärdig i hela landet, vilket är ett explicit statligt centralt mål (Magnusson och Norrving, 1988: s.13). Däremot har likvärdigheten under senaste åren fortsatt att minska (Gustafsson m.fl., 2016: s.10).

2.3 Kommunala mellanchefer

Ämbetsmännen inom den offentliga verksamheten är centrala och enligt ett instrumentalistiskt perspektiv är en tydlig lagstiftning och en bra organisation inte tillräcklig för att uppnå mål om det saknas ämbetsmän som vill eller kan genomföra alternativt förstår hur en policyimplementering går till (Lundquist, 1998: s.11-15). Chefer inom offentlig förvaltning kan beskrivas ansvara för att förvaltningsstyrningen implementeras genom samhällsstyrningen (Lundquist, 1992b: s.236). En kommunal mellanchefer styr sin organisation i kontexten av redan bestämda strukturer (Schartau, 1993: s.46). Samtidigt finns det olika strategiska sätt för tjänstemän inom offentlig förvaltning att svara på institutionella förändringsprocesser som påverkar organisationens miljö. Däribland att samtycka, kompromissa, undvika, trotsa och manipulera. Vilken strategi som väljs beror på förändringstryckets orsak, innehåll, beståndsdelar, kontroll och sammanhang (Oliver, 1991).

Agneta Blom (1994: s.177) menar att kommunala chefer ska studeras från två olika perspektiv, ett där de är en del av en politiskt-demokratisk organisation och svarar uppåt och ett annat där de förväntas vara ledare för underordnade och ger order nedåt. Detta är mellancheferns dilemma (Schartau, 1993: 53). Det finns indicier som pekar på att nya förvaltningsstrukturer leder till att kommunala chefer endast prioriterar ansvarsfunktionen och inte ledarskapsfunktionen, samtidigt tyder mycket på att kommunala chefers professionella uppdrag är högst beroende av ledarskapsfunktionen (Blom, 1994: s.46,175-176).

Det offentliga etos som ämbetsmän ska efterleva innehåller demokrativärden såsom politisk demokrati, rättssäkerhet och offentlig etik. Men även ekonomivärden såsom funktionell rationalitet, kostnadseffektivitet samt produktivitet. I samband med att ekonomivärden fått en allt starkare ställning kan det argumenteras för att bli svårare att beakta demokrativärdena inom offentlig förvaltning (Lundquist, 1998: s.63,155). Krav på insparningar, produktivitetsutveckling, effektivitet och regleringar kan variera och komma från olika håll. Förändringar i vad en chef inom offentlig sektor ska prioritera kan också förändras på grund av resultatet i politiska val (Schartau, 1993: s.37-38).

2.4 Rektorer

Rektorer kan benämnas som mellanchefer inom kommunal verksamhet eftersom de är ansvariga för en skolverksamhet och inför den som beslutat om att tilldela rektorsrollen vissa befogenheter (Schartau, 1993: s.111). Samtidigt har rektorer underordnade i form av exempelvis lärare (Lundquist, 1992b: s.244). Skolan som verksamhet har en byråkratisk logik där rektorer befinner sig i en hierarkisk position och ska genomföra politiska beslut genom regelföljande (Jacobsson och Svensson, 2019: s.9-10, 47-48).

Enligt Skollagen (2 kap. 10 §; SFS 2018:1303) är en rektor ansvarig för verksamheten och att den når högsta möjliga kvalitet samt beslutar om enhetens inre organisation. Rektors primära uppdrag är att styra den professionella verksamheten samt arbeta för att skolan når sitt kunskapsuppdrag. Samtidigt kan arbetet som rektor innebära betydligt mycket mer, däribland att hantera motstridiga krav och visa upp skolan för både kommunala och statliga granskare. Detta är någonting som kan resultera i att det kortsiktiga oftare prioriteras före det långsiktiga (Jacobsson och Svensson, 2019: s.9-10).

Skolverket publicerade år 2005 en lägesbedömning där en tydlig målsättning om en stark skolledning och ett effektivt kvalitetsarbete explicit nämns (Skolverket, 2005: s.10). Vidare tydliggjorde handlingsplanen att rektorer har en stor generell betydelse för att förbättra skolverksamheten, men att de inte har tillgång till nödvändiga verktyg för att klara alla uppgifter de tilldelas av både stat och kommun. Således kom en ny rektorsutbildning till stånd som tydligt belyser rektors statliga uppdrag och förmåga att styra efter mål och resultat (Jacobsson och Svensson, 2019: s.18-19). I en SOU (2015:22) om *Rektorn och styrkedjan* påvisas svårigheter för rektorer att få tiden att räcka till. Detta argumenteras vara på grund av en otydlig och bristfällig styrkedja som om förbättras kan resultera i att rektorer uppfyller sitt pedagogiska uppdrag bättre (Jacobsson och Svensson, 2019: s.37).

Skolans institutionella komplexitet lämnar rektorerna med ett svårdefinierat och varierande handlingsutrymme. Rektorer kan inte påverka lagar och föreskrifter, men de kan vara proaktivt inställda till dem och aktivt påverka de lokala kraven (Jacobsson och Svensson, 2019: s.54, 154). Samtidigt kan kommunen som huvudman vara antingen en stödresurs eller begränsning när rektorer vill driva egna frågor (Jacobsson och Svensson, 2019: s.179). Rektorer menar att samtal i ledningsgrupper ofta handlar om att de ska få information från sin skolchef, förvaltningen och kommunen men att utrymmet för att lämna information om den egna verksamheten är begränsad (Svedberg och Weinholz, 2014: s.138-139). Däremot har rektorer en viss autonomi gällande möjligheten att prioritera olika krav, anpassa sig efter dem samt försvåra insyn och ansvarsutkrävande gällande implementering av krav från kommun och stat (Jacobsson och Svensson, 2019: s.55).

3 Metodologisk kontext

Uppsatsen svarar på frågeställningen utifrån icke-experimentella empiriska observationer, vilka ligger till grund för studiens metodologiska tillvägagångssätt. Studien har analyserat, identifierat och klassificerat insamlat material med utgångspunkt i de teorier som behandlats för att uppfylla den teoriutvecklande ambitionen och ämnar således inte generalisera resultatet (Esaiasson m.fl., 2017: s.88-90). Följaktligen är den interna- och inte den extensiva validiteten prioriterad (Teorell och Svensson, 2020: s.267-268). Organisatorisk förändring i styrningen av skolan behandlas som oberoende variabel medan rektorernas upplevda styrningssvårigheter och motstrategier behandlas som beroende variabel. För att stärka den kausala relationen mellan variablerna är ambitionen att basera studien på god variation i den beroende variabeln och därmed påvisa flertalet styrningssvårigheter, deras konsekvenser och sätt för rektorerna att hantera dem på (Esaiasson m.fl., 2017: s.103).

Studien är kvalitativ och besvarar frågeställningen genom att studera rektorernas eget perspektiv och den mening de tillskriver sin egen tillvaro inom skolverksamheten samt hur styret över den organiseras. Induktiv metod var således lämpligt och innebar att samtalsintervjuerna har bidragit med mjuk data, lämplig att tolkas kvalitativt (Teorell och Svensson, 2020:s.10-11). Ett antagande i uppsatsen är således att insamlat material kan tolkas utifrån uppfattningen om att individer är med och skapar sin egen sociala verklighet (Dalen, 2015: s.18). Av detta lämpade det sig metodologiskt att kvalitativt identifiera och sedan tolka meningsskapande i fältstudier inom den organisatoriska styrningen av skolverksamheten (Schwartz-Shea och Yanow, 2002: s.461).

Uppsatsens resultatvaliditet har grundat sig i god begreppsvaliditet och hög reliabilitet (Esaiasson m.fl., 2017: s.61- 64). Resultatet vilar på observerbara indikatorer med syfte att göra abstrakta begrepp såsom styrningssvårigheter mätbara, detta för att undvika systematiska mätfel och nå en hög intern validitet (Teorell och Svensson, 2020: s.49-50). Validitet har prioriterats över reliabilitet eftersom studien ämnade tolka intervjuobjektets uttalande utifrån ett djupare meningsinnehåll och sammanhang. Samtidigt har studien stärkt reliabiliteten genom att med godkännande spela in samtalsintervjuerna för att sedan noggrant transkriberat dem (Yanow, 2003: s.10). Begreppsvaliditeten och således intersubjektiviteten stärktes genom strategierna om resonemangsvaliditet samt härledning av operationaliseringar från teori och tidigare forskning. Kriterievaliditeten, som innebär att flera operationella indikatorer kan kopplas till samma teoretiska begrepp, stärkte även studiens empiriska validitet (Esaiasson m.fl., 2017: s.61- 64).

3.1 Material

Uppsatsen har samlat in material genom semistrukturerade samtalsintervjuer med grundskolerektorer, vilka i uppsatsen anses vara centrala källor. Intervjuerna har genomförts utifrån ett teoribaserat frågeschema (Esaiasson m.fl., 2017: s.25, 65, 263-267). Frågeschemat behandlade frågor om beteende, åsikter, känslor och upplevelser (Krag Jacobsen, 1993: s.127-129). Intervjumaterialet resulterade i kvalitativa data med viss grad av strukturering eftersom det fasta frågeschemat konstruerades deduktivt. Detta med syftet att kunna bearbeta intervjuerna och sedan jämföra dom med varandra, i enlighet med det fenomenografiska analyssystemet (Krag Jacobsen, 1993: s.19). Det semistrukturerade formatet var alltså lämpligt för att stärka reliabiliteten (Teorell och Svensson, 2020:s.89-91). På grund av intervjuformatet fanns det en förutbestämd inriktning av ämnen men med möjlighet till viss variation i frågor och följdfrågor för att kunna samla in så relevant, tillförlitligt och fördjupat material som möjligt (Dalen, 2015: s.35). Dessutom kunde intervjuerna både avbrytas och omstruktureras om intervjuobjektet inte kunde svara på en fråga eller inte förstod något i frågeställningen (Schaeffer och Presser, 2003: s.68).

3.2 Tillvägagångsätt

Den hypotetisk-deduktiva metod ansågs fruktbar för uppsatsens tillvägagångssätt och därför var uppsatsens hypotes, som grundade sig i tidigare forskning, vägledande vid härledningen av de empiriska konsekvenserna. Dessa i form av olika svårigheter rektorer kan tänkas uppleva till följd av den hierarkiska styrningen och hur de hanterar dem. Utifrån teoribildningen och då även de härledda empiriska konsekvenserna konstruerades intervjufrågor som stämde väl överens med, och kunde operationaliseras via, uppsatsens teoretiska utgångspunkter. Flertalet teoretiska utgångspunkter var fruktbara för att skapa en nyanserad bild av operationella indikatorer i uppsatsens frågeschema. En explorativ förstaintervju genomfördes tidigt i uppsatsprocessen för att utvärdera det preliminära frågeschemat, men också mitt eget beteende som intervjuare, för att sedan kunna korrigera i intervjuguiden (Dalen, 2015: s. 40).

Därefter kunde en empirisk prövning i form av fem semistrukturerade samtalsintervjuer med sex rektorer genomföras för att sedan tolka det insamlade materialet fenomenografiskt. Analysapparaten kunde med utgångspunkt i teori och tidigare forskning operationalisera de centrala begreppen i uppsatsen för att på så sätt kunna identifiera olika påståenden och preciseringar av styrningssvårigheter samt strategier att hantera dem (Beckman, 2005: s.23-25). Detta för att sedan dra en slutsats om huruvida hypotesen stämde. Studien hade kontinuerligt i åtanke att induktiv metod innebär osäkerhet och att en därmed allt

för långtgående generalisering av teorins bärighet bör göras med aktsamhet (Teorell och Svensson, 2020: s.49-50).

3.2.1 Insamling av intervjumaterial

För att samla in intervjumaterial kontaktades flertalet rektorer via mail där syftet för uppsatsen framgick (Esaiasson, 2017:s.277). Antalet informanter som har intervjuats valdes med hänsyn till att det inte bör vara för stort till följd av uppsatsens tidsomfång men samtidigt inte för litet för att kunna vara underlag för tolkning och analys. När svarsfrekvensen var tillräcklig genomfördes fem semistrukturerade intervjuer varav fyra fysiskt och en digitalt efter rektorns önskemål (Dalen, 2015: s.58). Uppsatsen utgick från antagandet om att olika kommuner och enhetsstorlek kan påverka rektorers styrningssvårigheter på olika sätt (Teorell och Svensson, 2020: s.84). Rektorer kontaktades således utefter ett strategiskt urval för att kunna utveckla ett nyanserat resultat där olika skolors förutsättningar och sammanhang togs i åtanke.

3.2.2 Etiska överväganden

Studiet av maktförhållanden i en offentlig organisation kan påverka informanterna och därför har uppsatsen genomförts enligt etikprövningslagen (SFS 2003:460) och gjort etiska överväganden (Teorell och Svensson, 2007: s.20). Därför har, enligt 10 § i etikprövningslagen, personuppgifter tillhörande informanterna inte samlats in eller redogjorts för eftersom det inte var nödvändigt för forskningens syfte. Dessutom erbjöds anonymisering till samtliga informanter. Enligt 13 § i etikprövningslagen, krävdes det samtycke från informanterna för att genomföra intervjuerna samt att denne var väl informerad om studiens plan, syfte, metodanvändning, följder och risker, vem som är forskningshuvudman, att deltagande är frivilligt och slutligen att informanten hade rätt till att avbryta intervjun eller ta tillbaka givet samtycke när som helst. Individskyddskravet innebär dessutom att informanternas uppgifter behandlas så konfidentiellt som möjligt. Vidare har och kommer informationen endast att användas till forskningsändamål (Teorell och Svensson, 2007: s.21).

3.2.3 Fenomenografi

Tolkande kvalitativ textanalys är flitigt använt inom empirisk statsvetenskap och däribland studiet av offentlig förvaltning (Yanow, 2003: s.9-10). I enlighet med uppsatsens syfte lämpade sig en tolkande metod bra för att analysera studiens insamlade material och mäta det som uppsatsen avsåg mäta (Dalen, 2015: s.18). Kvalitativ analys ansågs vara lämpligt eftersom det var nödvändigt att systematiskt analysera och arrangera det transkriberade intervjuerna, detta med

fokus på informanternas subjektiva upplevelser (Fejes och Thornberg, 2015: s.34-36).

Fenomenografi innebär empirisk forskning om olika kvalitativa sätt ett fenomen kan upplevas, konceptualiseras och förstås på. Det intressanta blir att studera hur ett fenomen uppfattas snarare än att söka svaren på hur någonting "verkligen är" (Sjöström och Dahlgren, 2002: s.339-340). Fenomenografi ansågs fruktbart eftersom metoden fokuserar på att belysa variationen mellan rektorernas sätt att uppfatta sin omvärld, vilket stämmer överens med studiens icke-generaliserande ambition. Målet med studien har istället varit att beskriva komplexa uppfattningar för att på så sätt avspegla en djup förståelse gällande studiens syfte och frågeställning. Frågeschemat har konstruerats fenomenografiskt genom att efterfråga informanternas olika sätt att uppfatta samma hierarkiska styrkedja som de befinner sig i och hur denna påverkar deras vardagliga arbete. För att kunna genomföra den fenomenografiska analysen spelades intervjuerna in för att sedan transkriberas ordagrant (Dahlgren och Johansson, 2015: s.162-165).

Följaktligen användes en fenomenografisk analysmodell bestående av 7 steg för att studera det empiriska materialet. Analysprocessen av det insamlade datamaterialet inleddes med att bli bekant med materialet. Därefter genomfördes en kondensation där de mest signifikanta och meningsbärande elementen markerades. Sedan jämfördes passagera med syfte att hitta djupgående likheter och skillnader i det empiriska materialet. När likheter och skillnader hade identifierats kunde de grupperas utefter relevans till varandra. Sedan kunde kategorier artikuleras med likheterna i fokus och även variationen inom en kategori bestämdes. Efter detta kunde kategorierna namnges för att sedan genomföra en kontrastiv fas där det undersöktes huruvida passagera kunde passa in i fler än en kategori och i sådana fall matcha kategorier med varandra för att vara säkra på att samtliga kategorier i slutändan var exklusiva. Slutligen, som ett extra steg, studerades uppsatsens teoretiska utgångspunkt i relation till det analyserade empiriska materialet. Detta för att uppsatsen ämnar samexistera med tidigare forskning och sedan avgöra huruvida hypotesen stämde och om studien kan argumenteras vara teoriutvecklande (Dahlgren och Johansson, 2015: s.167-171).

4 Resultat: rektorernas upplevelser av styrningen

Tablå 1: Översikt över informanter (skapad 05/12-22)

Intervju	Deltagare	Storlek på kommun	Storlek på skola	Datum för intervju	Längd på intervju	Fysisk eller digital intervju
Intervju 1	Rektor och biträdande rektor	Liten	Stor	23/03-22	41	Fysisk
Intervju 2	Rektor	Liten	Liten	12/04-22	34	Fysisk
Intervju 3	Rektor	Stor	Skola 1: Liten Skola 2: Liten	22/04-22	55	Fysisk
Intervju 4	Rektor	Mellanstor	Stor	28/04-22	50	Fysisk
Intervju 5	Rektor	Mellanstor	Mellanstor	28/04-22	36	Digital

Det insamlade materialet kommer redogöras för genom att konstruera centrala teman för att besvara frågeställningen. Materialet består av transkriberade delar från fem genomförda semistrukturerade intervjuer. Samtliga intervjuer genomfördes fysiskt, förutom intervju 5 som genomfördes digitalt. I tabellen ovan är storlekarnas mått; liten, mellanstor och stor baserade på population i kommunen och antal elever på skolan. Måtten är relativa sett till urvalet. I intervju 1 deltog både rektor och biträdande rektor och i intervju 3 intervjuades en rektor som ansvarar för två grundskolor inom den specifika kommunens gränser.

4.1 Olika relationer mellan rektor och kommun

Den kommunala styrningen och de kommunala målen upplevs olika av informanterna. Rektorn i intervju 3 menar på att kommunens styrning är mer direkt än den statliga och kräver att rektorn själv behöver ta reda på vilka krav

som ställs. Detta gör den kommunala styrningen mer lätthanterlig än den statliga. Även de andra rektorerna diskuterar den kommunala styrningen.

– [...] vi får ju från kommunen mål som vi jobbar mot och även om det inte är så starka kanske så är det ju de som är min arbetsgivare och sen är det ju från dom som jag får budgeten (Intervju 5).

I den kommunala styrningen beskrivs verkligheten fokuseras på. Av detta kan kommunen besluta om olika reformer som exempelvis lärarlönelyft och förste lärare. Men det beskrivs som problematiskt att kommunpolitikerna inte har tänkt över vad reformerna faktiskt kommer att leda till. Frågan om vad som är syftet och målet med beslutet är någonting som bör ställas internt (Intervju 2). Rektorerna i intervju 1 förklarar hur den egna kommunala styrningen med exempelvis långa öppettider för fritids och barnomsorg är någonting som resulterar i en svår ekonomisk ekvation eftersom det leder till att resurser som var tänkta att gå till andra områden måste prioriteras bort. Motsatt menar rektorn i intervju 4 att kommunen alltid svarar med uppbackning och resursförstärkning om problem inom verksamheten kan påvisas. Det blir här tydligt att det finns stora skillnader i relationen mellan kommun och rektor.

Rektorerna i intervju 1 förklarar att de har en bra kontakt med rektorer på andra skolor eftersom du annars kan bli ensam i rollen som rektor på en mindre skola där alla beslut ska fattas av en själv. Fler rektorer påpekar att det är lätt att bli ensam i jobbet som rektor, speciellt på de små skolorna. Därför beskrivs det som viktigt att kommunen stöttar skolledningen genom exempelvis kommunala utvecklingsledare så att kommunen i sin helhet kan utveckla explicita och tydliga strategier för vad rektorerna ska fokusera på och genomföra (Intervju 2).

Olika uppfattningar gällande möjligheterna till att, som rektor, få i gång processer underifrån återfinns i intervjumaterialet. Rektorn i intervju 5 menar att det i den egna kommunen absolut går att få i gång processer underifrån och dela information om verksamheten till de som styr dem kommunalt. Även rektorn i intervju 2 anser sig ha en god relation till den kommunala huvudmannen och upplever att det i den kommunala dialogen finns duktiga, kompetenta och inlyssnande människor. Rektorerna i den lilla kommunen i intervju 1 förklarar hur beslutsfattandet i den egna kommunen inte anses vara lika trögt som i större kommuner men att detta är problematiskt eftersom beslutsfattandet där präglas av okunskap eftersom fritidspolitikerna inte har tillräckligt med kunskap om skolverksamheten. Samtidigt lyfter rektorn i intervju 5 problematiken med att det är kommunen som styr genom resursfördelning eftersom alla kommuner har så olika förutsättningar, exempelvis gällande skatteintäkter och storlek. Dessutom menar rektorerna i intervju 1 att det alltid går fundera över vad kommunaliseringen faktiskt gjorde med skolutvecklingen och om det bidrog till att läraryrkets status sjönk.

4.2 Implementering av statlig styrning

Skollagen beskrivs i sin helhet som tydlig, applicerbar och direkt av informanterna (Intervju 3; Intervju 5). Rektorn i intervju 3 förklarar att den statliga styrningen är mer direkt än den kommunala och ibland används för att argumentera emot den kommunala styrningen.

– Jag tänker att den [skollagen] är tydlig för mig., tack vare att jag läst rektorsutbildningen. Innan jag gjorde det var den inte lika tydlig och när jag jobbade som lärare så fanns den ju där men det var ju också mycket mer i periferin. Jag tycker nog att det är en trygghet att ha den och den är bra (Intervju 5).

Samtidigt har likvärdighet som ett centralt statligt mål diskuterats i intervjuerna och det framkommer tydligt att begreppet inte är helt tydligt definierat och svårt att arbeta mot. Detta eftersom total likvärdighet mellan skolor kanske inte ens är ett realistiskt mål: “Varken den kommunala eller statliga styrningen när det kommer till att fördela resurser räcker till för att det ska bli helt rättvist eller ge eleverna samma möjligheter” (Intervju 3). I intervju 4 förklarar rektorn även hur det kan brista i likvärdigheten vid implementering av nya beslut från både stat och kommun redan innan det når rektorn eftersom: “politiker tar beslut som en tjänsteman har svårt att applicera såsom politikerna vill [...]”. Samtidigt belyser rektorn i intervju 2 att styrning ovanifrån mot likvärdighet även implementeras på skilda sätt eftersom alla rektorer har individuella ledarstilar och äger sin inre organisation.

– [...] det finns nog ganska många [utmaningar med att uppnå likvärdighet] skulle jag påstå. Allt från bedömning till digitalisering. Det läggs också stora resurser på hårdvara men väldigt lite på mjukvara och kompetensförsörjningen i det (Intervju 5).

En annan rektor (Intervju 3) motsätter sig tanken om orimligheten i att uppnå likvärdighet och menar på att det går att uppnå en slags likvärdighet i implementeringen av styrning på det sätt förvaltningen arbetar i dennes kommun. Det kommunala arbetet innebär en bra organisation kring implementering och en relativt välfungerande förvaltning med kunnig personal som arbetar med utveckling och kvalitet men även en god kommunikation.

– [...] vi har möten och så [...] för att hålla ihop hela den kommunala biten. Det är nödvändigt för att vi ska få en samsyn i stan. Det funkar ganska väl och mycket av det som implementeras av staten går via förvaltningen och de kommer ner den vägen så jag tror inte vi missar så jättemycket (Intervju 3).

Rektorerna i intervju 1 menar att små steg mot centralisering hela tiden är synliga och att det statliga stödet och fortbildningarna för lärarna blivit bättre och på så sätt kan bidra till en större likvärdighet. Gällande en allt mer omfattande statlig

styrning säger rektorn i intervju 5 att: “[...] jag ser ju att rektorsutbildningen är ett sätt att styra och det är ju jättetydligt. Där hade jag nog inte riktigt reflekterat innan jag började den och tänkte inte att det var riktigt så men det är tydligt.”. Även rektorn i intervju 3 beskriver det statliga rektorsprogrammet som en bra utbildning med ett definitivt fokus på det statliga perspektivet, samtidigt belyser rektorn att en svängning i mer statlig styrning i det vardagliga jobbet inte är särskilt tydlig.

Ett annat sätt att styra statligt beskrivs vara statsbidragen, vilka kommer med krav och det innebär att det egentligen är en ekonomisk styrning från både stat och kommun (Intervju 4). Statsbidragen diskuteras i samtliga intervjuer och deras nödvändighet framkommer tydligt men de skapar också stora svårigheter för rektorerna i det vardagliga arbetet. Rektorerna i intervju 1 förklarar hur det nästan går åt en heltidstjänst för att hålla koll på statsbidragen i den lilla kommunen medan rektorn på den lilla skolan i den stora kommunen i intervju 3 anser kommunen sköta hanteringen av statsbidragen relativt bra. Deras påverkan på budgeten och planeringen av verksamheten framkommer än tydligare i andra intervjuer.

– [Statsbidragen är] ett förfärligt sätt att driva skola på tycker jag, eftersom villkoren ändras under perioden till och med. Först kan man tänka utifrån administrationen. Vi ska söka, någon på Skolverket ska handlägga ärendet och utarbeta det, sen ska det betalas ut pengar och någon ska ta emot det hos oss, sen så ska man jobba med de där och därefter ska det redovisas. Alltså det kostar ju jättemycket och så blir det förändrade villkor och det tycker jag är dumt (Intervju 5).

– Det är ju jättebra att det kommer pengar hela tiden, det vill man ju ha och det är ju det som allt bygger på. Det som är lurigt med just statsbidragen är att det kommer inte alltid naturligt in i årsbudgeten [...] och det kan vara så att det försvinner pengar helt plötsligt under budgetår som man trodde man skulle få (Intervju 4).

4.3 Rektorer om granskning av verksamheten

Informanterna har olika syn på den statliga styrningen genom Skolinspektionen. Rektorer i intervju 1 tror inte att den kommunala styrningen har särskilt stor koll på de statliga kraven och hur verksamheten fungerar, vilket leder till att kommunen tar okloka beslut. Rektorn i intervju 5 menar däremot att det i dennes verksamhet finns ett tankesätt om att arbeta proaktivt om det skulle komma en granskning till skolan men säger att: “[...] om de kommer och hittar något innebär det ju väldigt mycket jobb. [...]. Men man får ju lite tips och det är ju också Skolinspektionens idé, att de ska ge ringar på vattnet och sprida vad de tittar på

och vad vi förväntas jobba med och då har man ju chans att jobba proaktivt.” (Intervju 5).

En annan rektor (Intervju 3) som upplevt en granskning menar att: “[...] Skolinspektionen var väldigt bra, de var som man vill att de ska vara och stöttade skolan att komma vidare och talade många gånger om att om ni gör så här kommer de bli bra.”. Men det finns även en uppfattning hos rektorerna i intervju 1 om att: “Det är så mycket press att allt ska säkerställas om ifall att man får en inspektion och det är därför vi sitter och dokumenterar både på längden och tvären och föräldrarna kan ju anmäla oss [...] och man vill ju säkerställa och undvika att göra fel om man får en inspektion på sig.”. Rektorn i intervju 2 är tydlig och menar att Skolinspektionen är något som vill undvikas. Dessutom finns det en önskan om att stärka föräldraansvaret som ibland anses brista och idag ställer alldeles för höga krav på rektorn och låga krav på föräldrar, detta enligt lag. Samtidigt menar flertalet rektorer att det hade varit effektivare om kommunen i stället för Skolinspektionen hanterade de flesta anmälningarna (Intervju 3). Rektorn i intervju 2 ger här exempel på en lösning och beskriver hur den kommunen där verksamheten finns tar emot klagomål via den kommunala hemsidan och när det kommer in ett klagomål utreds det lokalt inom kommunen.

4.4 Den komplexa rektorsrollen

Vissa rektorer menar sig ha ett relativt stort handlingsutrymme men att det beror på hur man ser på begreppet (Intervju 3; Intervju 5). Rektorerna i intervju 1 menar att de upplever sig vara ganska styrda generellt men fria inom budgetens ramar. En annan rektor beskriver sig ha ett stort handlingsutrymme i den inre organisationen och tydliga befogenheter som finns reglerade i skollagen (Intervju 4). Rektorn i intervju 2 sammanfattar åsikterna relativt bra genom att konstatera att rollen som rektor innebär ett ganska stort handlingsutrymme gällande vad som händer i det vardagliga arbetet men att det varierar beroende på hur kommunen ser på intern likvärdighet.

– Hade jag jobbat i stan så hade det märkts lite mer om man gör någonting. När det gäller ekonomin så finns det inte så mycket handlingsutrymme, men inom ramen har jag rätt stor möjlighet att styra. [...]. Ju säkrare man blir på sin kunskap och sig själv och organisationen desto mer vågar jag ta ut svängarna eller låta bli och göra saker (Intervju 3).

Vidare ska en rektor vara en pedagogisk ledare, detta enligt den statliga styrningen. Synen på vad pedagogiskt ledarskap är, skiljer sig åt bland informanterna. En del menar att det till stor del innebär besök i klassrummet (Intervju 1; Intervju 2) medan andra inte håller med om det och förklarar det som ett uppdrag om att ha rätt person på rätt plats (Intervju 4). Rektorerna i intervju 1 beskriver att ett pedagogiskt ledarskap inte innebär att de som rektorer måste göra

utvecklingsområdena själv utan i stället inse att det är ingenting som säger att rektorn är bättre pedagog än någon av de lärarna jag har i klassrummet. Samtidigt vittnar flertalet rektorer om att rollen snarare utvecklats till en administrativ chef parallellt med den statliga styrningen av kontroll och utvärdering genom tillsynsmyndighetens ökande krav på dokumentation och planer. Synen på den här typen av styrning och hur den fungerar framkommer i intervjuerna.

– [...] jag är nog av den åsikten att dokumenterar vi inte så skulle det falla mellan stolarna. Så jag tänker att det är rimligt. Nu har jag inte fått någon tillsyn, då hade jag kanske sagt annorlunda. Men skulle vi inte dokumentera skulle vi inte ha något att följa upp, så jag tänker att det är bra och jag tror att det är rimligt (Intervju 5).

En annan utmaning som beskrivs är hur rektorerna ska använda personalen så effektivt som möjligt. Lösningen beskrivs bland annat som mer utrymme för rektorn att vara delaktig i lärarnas direkta arbete och rektorn i intervju 3 menar att: “ju mer samtal jag har ju mer kommer vi framåt gemensamt och vi får en mycket bättre stämning och det går göra saker som inte alltid är så bekväma men att alla är medvetna om varför vi gör det.”. Rektorerna i intervju 1 förklarar dock hur mycket tid går åt till allt annat än att prioritera den pedagogiska ansvarsrollen och att det beror på både den alltmer omfattande dokumentationskyldigheten samt trögarbetade digitala system som deras kommun bestämt att införa. En rektor (Intervju 5) förklarar hur den pedagogiska rollen har blivit nedprioriterad den administrativa delen. Samtidigt utvecklar rektorn synen på rektorsrollen genom att förklara att den är så pass komplex att det egentligen inte går att fullfölja hela uppdraget.

– [...] om man tänker utifrån ett företag så är man ju både en VD som ska driva framåt och utveckla, sen är man en ekonom och en ekonom brukar bromsa och hålla i tyglarna lite mer, sen ska man också vara en HR-person och hålla koll på alla delar kring anställningar och utöver det ska man ibland också inspektera tak och vara med i nybyggnation, gå ronder och se och bedöma risker. [...]. Den administrativa delen tar upp en stor del av delarna (Intervju 5).

Rektorn i intervju 4 tydliggör även hur det ekonomiska perspektivet spelar stor roll i det vardagliga arbetet och menar att rektorsrollen till stor del går ut på att komma så nära nollan i budgeten som möjligt. Hur en rektor är och arbetar beskrivs sammanfattningsvis som mycket betydande för verksamheten.

– Det är helt klart att hur vi klarar att lösa det ekonomiska dilemma och få personal att prestera på toppen av sin förmåga, det är egentligen de två grejerna de handlar om. För har vi lärare som gör ett riktigt bra jobb, då kommer eleverna att lyckas. Det handlar om att jag ska ge [lärarna] förutsättningar och om jag inte kan se till att de är tillräckligt många måste

jag då se till att de får så bra förutsättningar som möjligt och det handlar om att ge dem tid att förbereda (Intervju 3).

4.5 Motstridiga krav och den svenska grundskolans framtid

Rektorn i intervju 4 förklarar att det svenska utbildningssystemet innehåller ganska mycket pengar per elev men att alla behov ändå inte är kända varav ingen skola i Sverige lyckas uppnå kravet om måluppfyllelse, detta menar rektorn visar på en komplexitet i hur skolan ska fungera. När rektorerna beskriver motstridiga krav från den statliga och kommunala styrningen är budgeten och skollagen någonting som tydligt inte går hand i hand (Intervju 1; Intervju 5). Rektorn i intervju 2 förklarar att situationen kan liknas med att skolledningen har två ben med olika fokus, det vänstra med tydliga direktiv och det högra med resurser och budget vilka krockar och innebär en ständig balansgång för skolpersonal. Vid frågan om hur en rektor agerar när motstridiga krav uppstår lämnar rektorerna olika svar. Rektorn i intervju 5 att det är: “noggranna överväganden men barnens bästa får alltid gå först och med andra ord så blir det ju alltid det statliga som går först då.”. Rektorn i intervju 3 är av en annan åsikt.

– [...] det är en konflikt där kommunen är väldigt tydlig i att budgetens mål är överordnade de andra målen. Men utifrån Sveriges Rikes Lag är skollagen överordnad kommunallagen [...]. Jag skulle säga att nästan alla rektorer följer kommunens direktiv för håller du inte budgeten konsekvent så är du inte rektor så länge till. Så det finns en jättekollision (Intervju 3).

Särskilt stöd är en aspekt som lyfts i intervjuerna när motstridiga krav diskuteras. Stora delar av budgeten används för att ge särskilt stöd till de elever som är i behov av det men om kommunens budget inte räcker till så distanserar sig rektorn från skollagen (Intervju 5). Mer konkret beskrivs statliga mål om specifikt särskilt stöd och en likvärdig utbildning som de största svårigheterna när rektorerna ska få budgeten att räcka till samtidigt som elevpengen sjunker (Intervju 1). Detta menar rektorn i intervju 5 leder till dagliga prioriteringar mellan att ge elever de stöd de har rätt till och att hålla budget.

– Ändå ska vi tillgodose och om vi inte gör det så kanske vårdnadshavarna överklagar till Skolinspektionen och då ska vi redogöra exakt vad vi gör och inte gör [...]. För vi måste trola med någonting vi inte har att trola med och det är en svår bit (Intervju 1).

Ett annat problem som framkommer i intervju 1 är att den kommunala styrningen upplevs präglas av att fritidspolitiker fiskar röster och vill vara populära i sitt

parti, därför genomförs reformer som rektorerna varken har förutsättningar eller ekonomi till att uppfylla. Men de motstridiga kraven kommer även ovanifrån kommunen enligt rektorn i intervju 4: “[...] det finns ju en motstridighet i att man [staten och allmänheten] förväntar sig att huvudmännen bara ska lösa saker och ting. Men staten tar ju de stora besluten kring vilket håll vårt land går åt [gällande exempelvis] skola, socialtjänst och sjukvård.”

Rektorerna som intervjuats reflekterar på olika sätt om skolans framtid. Gemensamt är att ekonomin är ett bekymmer och rektorerna i intervju 1 förklarar att: “Skolpengen har blivit mindre under åren. [Samtidigt är det en] ökad kostnad för lokaler, lärare och väldigt många elever med stora behov och statliga pengar är vi [därmed] jätteberoende av”. Rektorn i intervju 5 beskriver att det är viktigt kvalitetsmässigt och för likvärdigheten att målstyrningen kommer från staten. Även rektorerna i intervju 1 håller med om att likvärdigheten idag inte är inom räckhåll eftersom varje kommun ska styra sig själva och att olika lokala förutsättningar därmed blir en stor utmaning. Dessutom anser rektorn i intervju 4 att en centralisering skulle förenkla ansvarsutkrävandet eftersom statliga politiker idag enkelt kan fördela bort ansvar. Samtidigt har kritiska röster mot en centraliserad skola framkommit i materialet.

– Man har börjat prata mer om det där [centralisering av skolan] för jag kommer ihåg och jag var ju med på den tiden när skolan inte skulle vara statlig och när kommunerna tog över ansvaret och den skillnaden som blev då. Sen har det ju höjts röster mer nu då om att man vill tillbaka till den statliga styrningen men jag vet inte om det hade blivit bättre (Intervju 2).

Vidare beskrivs det att stora och snabba nationella förändringar, som i den statliga styrningen, kan få en omfattande påverkan på rektorernas vardag: “det är klart att ändra timplaner och sådant ändrar förutsättningarna när man ska planera. Speciellt om det redan brister i resursfördelningen. Det är ofta så att man vill få in något mer.” (Intervju 3). Även rektorn i intervju 2 förklarar hur det hela tiden är mycket nytt i styrningen och beskriver det som att det duggar, vilket leder till en rädsla för att missa någonting som ska implementeras.

– En helt statlig skola tror jag inte ens är möjlig, jag tror inte att vi har ekonomi till det i Sverige, [...]. Jag tänker att samhället har ändrats också, det går inte backa till före kommunaliseringen och säga att det var bra då så nu kan vi köra så för samhället ser inte likadant ut och skolan är inte densamma och vi medborgarna är inte densamma och omvärlden är inte densamma så det är inte så enkelt tyvärr (Intervju 5).

Inte heller rektorn i intervju 3 tror på en statlig skola och tvivlar på matematiken i att skapa en myndighet som ska sköta alla kommuner och se till att det blir likvärdigt: “Hur handskas du med lönefrågan, ska en lärare eller rektor tjäna lika mycket i Stockholm som i Arvika?”. Möjligtvis finns det i stället lärdomar och personliga förbättringsförslag att ta del av från andra kommuner gällande

ekonomiskt arbete och planering. Rektorn i intervju 2 förklarar hur de kommunala utvecklingsledarna, som rektorn dessutom upplever sig ha en bra dialog med, är suveräna på att ansöka om och arbeta med statsbidragen.

Det finns även olika uppfattningar hos rektorerna om hur valet i höst kommer påverka dem och deras vardagliga arbete. Rektorn i intervju 3 menar att en ny politisk styrning inte kommer påverka hur mycket pengar som kommer till verksamheten egentligen: “[när det gäller] pengar, [är det] en säck med massa hål, innan säcken kommit hit har jag fått springa och leta pengar”. Det blir även tydligt att synen på rektorsrollen spelar in i frågan. Rektorn i intervju 4 påpekar att det inte finns någon anledning för oro eftersom rektorsrollen innebär att göra det bästa utifrån de förutsättningarna som finns och om förutsättningarna ändras är det politikernas ansvar för vad som händer i skolan och inte rektorns. Rektorn i intervju 2 menar däremot att det finns en problematik i att politiker tycker till om skolan utifrån personliga erfarenheter och inte lyssnar till experter och deras bredare och mer grundade erfarenhet om den svenska skolverksamheten vilket skulle generera mer konkreta mål. Dessutom belyses problematiken med att kommunpolitiken och dennes fritidspolitiker inte har liknande kunskap om verkligheten vilket är en nackdel som blir tydlig vid exempelvis kvalitetsdialoger mellan rektorer och den kommunala styrningen, således uppmanas kommunpolitikerna att tänka om, komma ut till verksamheten och titta på hur den fungerar (Intervju 1).

Oavsett stor eller liten skola kan det bli ensamt i rollen som rektor och vid hanteringen av motstridiga krav beskriver rektorn i intervju 2 hur en kommunal dialog i dennes verksamhet bidragit till att hantera den statliga styrningen. Detta eftersom alla inblandade sitter i samma båt och det finns en förkunskap om vad som ska göras och hur förhållningssättet till vad som ska göras ska se ut. Vidare beskriver rektorn i intervju 2 hur de som deltar i dialogen: “kan bli frustrerade ibland och tycka att någon måste ta den där medicinbollen som vuxit till sig och kasta över den på den statliga sidan.”. Den statliga sidan beskrivs även behöva utvecklas i takt med att samhället utvecklas, exempelvis på ett sätt som kan tackla växande problem likt växande misskötsel i skolan och elever med koppling till kriminell gängverksamhet. Detta enligt bland annat rektorn i intervju 4 som beskriver att skollagen idag resulterar i att rektorn i rollen som skolledare kan känna sig tandlös. Således finns det en önskan om en bättre lagstiftning som kan ge skolan mer tid och bättre förutsättningar till att hitta långsiktiga lösningar.

Rektorn i intervju 4 förklarar hur det skulle behövas en tydligare statlig styrning vad det gäller dokumentation, men inte nödvändigtvis i form av en mer omfattande dokumentation, utan snarare tydligare direktiv om hur exempelvis åtgärdsprogram ska vara, hur en utredning kring behov om särskilt stöd ska se ut eller hur frånvaroutdelning ska fungera. Den pedagogiska rollen är eftersträvansvärd även om det finns en förståelse för den administrativa rollens nödvändighet, rektorn i intervju 2 belyser dock vikten av att diskutera syftet med dokumentationen och hur den ska gå till.

– Det är väl lite det man kan känna om man ska komma till det statliga, just att det är väldigt mycket dokumentation som ska till för att vi ska visa

politikerna vad vi gör och den kan man faktiskt fundera lite över. Det är jätteviktigt att vi utvecklar vår verksamhet och det är jätteviktigt att vi belyser vad som är bra och vad som är mindre bra, det ska vi göra för vår skull och för elevernas skull. [...] inte för att politikerna ska veta att på den skolan gör dem si och på den skolan gör dem så (Intervju 2).

Samtidigt innebär bristande dokumentation att Skolinspektionen kan komma att granska skolverksamheten och rektorn i intervju 4 beskriver hur verksamheten befinner sig i en svår situation där de upplever dokumentationen som för tung när de sätter in alla de åtgärder som behövs sättas in. Det uppstår därmed ett val mellan att sätta in mer eller mindre åtgärder beroende på skolans kapacitet att dokumentera: "Ska jag klara mig från Skolinspektionen så är det ju egentligen att fokusera på dokumentationen men jag kan inte stå och se på när en elev har det tufft. Även om dom [Skolinspektionen] varit här [...] så har jag fortsatt att sätta in [åtgärder] [...] och det är ingen utredning som säger att eleverna ska ha det men se vad mycket bättre det går för dom eleverna nu."

Slutligen är rektorerna som intervjuats skolledare för olika stora enheter och detta är någonting som verkar bidra till skillnader i det dagliga rektorsarbetet. Ur ett ekonomiskt perspektiv kan det anses vara bättre att vara en stor skola medan det ur vissa pedagogiska skäl kan vara bättre med små skolor (Intervju 4). Rektorn i intervju 3 förklarar att det därför är viktigt att se till lokala behov.

– Det kommer ju mycket smarta idéer runt skolan, det är oerhört populärt från politikernas håll. Men om skolan lokalt får bestämma vad vi ska jobba med och vi utgår från att vi rektorer faktiskt har lite koll på vad vi sysslar med så kommer varje skola utvecklas för vi är väldigt olika [...] (Intervju 3).

5 Avslutande diskussion

5.1 Empiri blir till teori

Uppsatsens teoriutvecklande ambition kan antas vara uppfylld eftersom den utgått från Lundquist (1992a) samt Ringarp och Nihlfors (2020) uppmaningar om att studera rektorerna som en del av förvaltningen i sitt sammanhang och samlat in material som fördjupar kunskapen inom ramen för den teoretiska utgångspunkten.

I enlighet med Lundquist (1987) pekar vissa rektorer på att implementeringsstyrningen missar att fokusera på målet av styrningen och i stället ser till påverkan. Debatten om att omstrukturera skolan blir tydlig utifrån begreppen decentralisering och centralisering (Christensen m.fl., 2005; Magnusson och Norrving, 1988) och reformerna som förespråkar en statlig styrning, är enligt rektorerna, inte alltid tillräckligt väl genomtänkta ur ett långsiktigt perspektiv. Den kommunala styrningen beskrivs av rektorerna föra politiken närmare de lokala förutsättningarna, både på gott och ont och å ena sidan bidrar den till, å andra sidan hämmar den möjligheten, att uppnå kraven ställda från den statliga styrningen (Schartau, 1993; Madestam, 2017).

Schartaus (1993) definition av direkt och indirekt styrning är hjälpsam för att bena ut styrningen av rektorer. Den direkta styrningen av skolan beskrivs av rektorerna ta sig i uttryck främst genom statlig målstyrning och en frihet gällande hur rektorn väljer att arbeta mot målen. Den indirekta styrningen beskrivs vara präglad av främst kommunens strukturering av finansiella resurser och verksamhets -och procedurförändringar. Detta är någonting som rektorerna upplever fungerar olika väl i respektive kommun. Rektorerna beskriver sig ha olika möjlighet att kommunicera och starta processer underifrån och mycket verkar bero på den kommunala styrningen. Därmed blir det tydligt att de lokala kraven ser väldigt olika ut och kan vara mer eller mindre i linje med det statliga ansvaret rektorerna belyser att de har (Jacobsson och Svensson, 2019; Svedberg och Weinholz, 2014).

Likvärdigheten är viktig för allmänheten och då även politikerna (Magnusson och Norrving, 1988), men begreppet är uppenbart komplext och rektorerna förklarar att det försvåras än mer av en i dag motstridig styrning där vägen mot likvärdighet är krokig, kanske till och med omöjlig. Eftersom det finns stora skillnader i kommunala förutsättningar är lokala behovsanalyser nödvändiga för den hierarkiska styrningen att ha i åtanke, främst när de önskvärda resultaten av styrningen utformas. Här är det viktigt att staten och kommunen kommunicerar (Lundquist, 1987), detta eftersom rektorer ska arbeta mot både ekonomiska- såväl

som politiska mål om likvärdighet och komplett måluppfyllelse. Motstridiga krav försvårar således detta. Maktförhållandet mellan kommun och stat (Ringarp och Nihlfors, 2020) beskrivs exempelvis av en informant som jämbördigt men av en annan som att det är viktigt att hålla sig på god fot med kommunen om rektorn vill behålla jobbet. Detta visar på komplexiteten i hur rektorer ska förhålla sig till och prioritera de olika direktiven från den byråkratiska styrningen (Lundquist, 1987).

Likt en organisation (Jacobsson och Svensson; 2019; Christensen m.fl., 2005), vilket samtliga informanter beskriver sin verksamhet vara, spelar den externa och interna strukturen roll för den politiska uppfyllelsen och således implementeringen av styrningsdirektiv. Det blir tydligt enligt uppsatsens resultat att informanternas enheter inte alltid fungerar som verksamhetsplanen tillskriver (Lundquist, 1987). Rektorer arbetar mer aktivt och överensstämmande med vissa styrningsmål, såsom de ekonomiska och administrativa, medan andra mål, såsom likvärdighet och pedagogik, arbetas med mer passivt och resistent (Oliver, 1991). Passiviteten och resistensen är möjligtvis en konsekvens av att rektorer upplever att vissa förväntningar som ställs på dem (Lundquist, 1992b) är för omfattande medan ansvaret på andra aktörer såsom exempelvis staten, kommunen eller föräldrar är för litet. Vissa informanter beskriver att man för att kunna ansvara för något måste få de rätta förutsättningarna och de olika rektorerna visar på att de samtliga har olika förutsättningar beroende på bland annat kommunal styrning, enhetsstorlek och upptagningsområde. Däremot beskriver samtliga att vissa uppdrag, såsom kunskapsuppdraget, idag är omöjlig att uppfylla oavsett lokala förutsättningar.

Styrningsideal för en bättre efterlevnad av den direkta styrningen är klarhet, entydighet och att den är detaljerad (Sannerstedt, 1988). Den direkta styrningen beskrivs av många rektorer vara tydligt reglerad gällande mål om exempelvis likvärdighet, dokumentationsskyldighet, rektorsrollen och särskilt stöd men att den inte alltid är entydig och sällan detaljerad. Detta försvårar arbetet mot att uppfylla dem när den kommunala och statliga resursfördelningen inte är tillräcklig. Gällande rektorsrollen vittnar flertalet informanter om att den likt annan direkt styrning är tydligt reglerad i exempelvis skollagen, men går utöver de substantiella uppgifterna (Lundquist, 1992a) eftersom kommunens ansvar i att ge rektorerna de rätta förutsättningarna för att genomföra det statliga uppdraget (Ringarp och Nihlfors, 2020) ibland brister.

Det blir tydligt i resultatet att rektorer spelar en viktig roll för policyimplementeringen, både vid en fungerande eller inte fungerande lagstiftning eller verksamhetsplan för organisationen (Lundquist, 1998). Rektorer är i mångt och mycket ansvariga för implementeringen av politiska beslut (Lundquist, 1998) men det betonas också att de endast ansvarar för det som de har resurser till att genomföra. Den organisatoriska valfriheten är tydligt begränsad på grund av resursberoendet och externa krav (Schartau, 1993) och det blir tydligt att många konflikter med de som styr undviks eftersom rektorerna vill hålla sig på god fot med exempelvis kommunala huvudmän, Skolinspektionen och föräldrar.

Beroende på vilka krav som prioriteras (Jacobsson och Svensson, 2019) har rektorer viss handlingsfrihet i att exempelvis trotsa, såsom rektorn som granskas av Skolinspektionen trotsade dokumentationsskyldigheten, eller undvika och

försvara insyn och ansvarsutkrävande, såsom rektorn som jobbat en längre period på en liten skola på avstånd från kommunens övervakning. Samtliga strategiska sätt för att hantera institutionella förändringsprocesser återfinns i det insamlade materialet och tycks bero på bland annat enhetens storlek men även rektorernas ledarstil (Oliver, 1991). Samtidigt vittnar informanterna om en mer omfattande handlingsfrihet inom budgetens ramar och att i den interna verksamheten spelar rektorn som både chef och ledare en stor roll.

Informanterna är tydliga med att mycket av deras arbete handlar om att hantera krav från stat och kommun. Men även mot personalen, som informanterna menar kan spela en stor roll i verksamhetsutvecklingen om de används på rätt sätt (Blom, 1994) och svårigheten blir, enligt rektorerna, tydlig när det gäller att exempelvis förklara vissa beslut och kompromisser till följd av motstridiga krav (Schartau, 1993). Dessutom förklarar informanterna att de vill lägga både mer tid och fokus på ledarskapsrollen, men beskriver sig jobba alltmer med ansvarsfunktionen (Blom, 1994). Vidare är det tydligt att samtliga rektorer har skilda bilder av vad en pedagogisk ledare faktiskt är eller bör vara. Ansvarsfunktionen beskrivs av informanterna främst med ekonomiska termer medan de demokratiska finns i periferin (Lundquist, 1998). Samtliga informanter diskuterar budgeten och resursfördelningen. Det är dock tydligt att vissa rektorer lägger större vikt vid de ekonomiska målen och sedan diskuterar hur de påverkar eleverna medan andra mer diskuterar ansvarsfunktionen i att tillgodose alla elevers behov och då beskriver ekonomin som en stoppkloss. Olika ekonomiska krav och förutsättningar är ett faktum och något som beror på den politiskt valda kommunala styrningen, men det skiljer sig åt hur mycket rektorerna anser sig påverkas av politiska förändringar.

Slutligen beskrivs mycket av målstyrningen mot dokumentation, likvärdighet och särskilt stöd bromsas av den statliga- och kommunala ekonomiska styrningen. Målstyrningen och den ekonomiska styrningen är den största motstridigheten som beskrivs av informanterna (Jacobsson och Svensson, 2019). Eftersom den ekonomiska styrningen är kortsiktig, exempelvis sett till årsbudgetar och statsbidragen, resulterar det i att nödvändiga verktyg försvinner och mycket av rektorernas arbete mot kvalitet och långsiktighet försvåras (Skolverket, 2005). Fler nödvändiga verktyg som verkar saknas är en konkret uppfattning om statliga mål och resultatstyrning mot dem, någonting vissa beskriver att rektorsutbildningen hjälpt dem med. Andra informanter nämner inte den utan fortsätter i stället att fokusera på de ekonomiska motsättningarna, men också tidsbristen som de beskriver härstammar från resursbristen och otydligheten i hur exempelvis åtgärdsprogram ska se ut och vara (Jacobsson och Svensson, 2019; SOU, 2015:22).

5.2 Slutsatser och vidare forskning

Uppsatsens syfte var att bidra med fördjupad kunskap om hur den svenska grundskolans organisationsstrukturer, däribland den hierarkiska samt byråkratiska

styrningen, leder till empiriska styrningssvårigheter för rektorer. Följaktligen ämnade studien att beskriva olika styrningssvårigheter i svensk grundskola, samt belysa hur rektorerna hanterar dem. Fem semistrukturerade intervjuer genomfördes för att uppnå studiens syfte och besvara frågeställningen.

Den hypotes som studien utgick ifrån finns det i det insamlade materialet belägg för. Samtidigt kan inga generaliserande slutsatser dras, dels på grund av att validitet snarare än reliabilitet varit fokus för studien, dels för att uppsatsen genom fenomenografi sökt efter variation. Uppsatsen kan inte, utifrån det empiriska materialet, påstå att debatten för återcentralisering och en mer omfattande statlig styrning leder till fler styrningssvårigheter eftersom det bland informanterna inte finns en enighet i frågan. Studien kan däremot besvara frågeställningen utifrån det insamlade materialet och diskutera det utifrån uppsatsens teoretiska utgångspunkt. Således kan uppsatsens teoriutvecklande ambition anses vara uppfylld.

Resultatet av studiens insamlade material visar på styrningssvårigheter för rektorer i skolorganisationen. Vissa framställs mer frekvent än andra och därmed blir det tydligt i studien att lokala förutsättningar och behov spelar en stor roll för vilka styrningssvårigheter som upplevs och hur rektorerna kan eller vill hantera dem. Gemensamt är att likvärdigheten beskrivs som ett nästintill omöjligt krav. En annan omöjlighet beskrivs vara total hängivenhet till både skollagen och de kommunala ekonomiska förutsättningarna samt långsiktig ekonomisk planering, detta på grund av främst statsbidragens oförutsägbarhet och för få kommunala resurser. Strategier i form av exempelvis prioritering, att undvika och att trotsa är identifierbara vid de svårigheter och utmaningar rektorerna idag beskriver att de hanterar. Slutligen kan uppsatsen konstatera, utan att generalisera resultatet, att rektorer upplever olika styrningssvårigheter till följd av motstridiga krav från stat och kommun. Men vilka svårigheterna är, om än främst att balansera de ekonomiska målen och målstyrningen samt i vilken uppfattning de upplevs, varierar, likaså rektorernas sätt att hantera dem.

Den variation av styrningssvårigheter som rektorerna upplever anser uppsatsen vara av intresse för vidare forskning att studera. Detta i sådana fall med ett mer omfattande urval för att i större utsträckning kunna generalisera resultatet. Intressanta ingångar för fortsatt forskning inom ämnet som uppsatsen tagit del av är bland annat enheternas storlek, kommunernas storlek, kommunala förutsättningar och rutiner, kommunalpolitik samt rektorernas personlighet och ledarstil. Eftersom samtliga rektorer kallar sin verksamhet för organisation blir även det organisatoriska beteendet inom skolsektorn någonting som är intressant att studera vidare, möjligtvis med ambitionen att kunna tackla och ta sig ur den potentiella kris svensk grundskola kanske redan befinner sig i.

6 Referenser

6.1 Muntliga källor

Intervju 1 med rektor på en stor skola i en liten kommun, 2022-03-23.

Intervju 2 med rektor på en liten skola i en liten kommun, 2022-04-12.

Intervju 3 med rektor på en liten skola i en stor kommun, 2022-04-22.

Intervju 4 med rektor på en stor skola i en mellanstor kommun, 2022-04-28.

Intervju 5 med rektor på en mellanstor skola i en mellanstor kommun, 2022-04-28.

6.2 Offentliga dokument

Proposition 1975/76:39. *Skolans inre arbete*.

Proposition 1978/79:95. Den kommunala ekonomin jämte motioner.

Proposition 1989/90:41. Kommunalt huvudmannaskap för lärare, skolledare, biträdande skolledare och syofunktionärer.

Proposition 2009/10:165. Den nya skollagen - för kunskap, valfrihet och trygghet.

Riksarkivet. *Grundskolan införs*. [Elektronisk]. <https://riksarkivet.se/grundskolan-infors> (Hämtad 2022-03-28).

SFS 2003:460. Lag om etikprovning av forskning som avser människor.

SFS 2010:800. *Skollag*.

Skolverket. 2022. *Vem har ansvar för skolans olika delar?*. Skolverket.

Senast uppdaterad: 13 januari 2022. [Elektronisk].

<https://www.skolverket.se/for-dig-som-.../elev-eller-foralder/skolans-organisation/vem-har-ansvar-for-skolans-olika-delar#:~:text=Riksdag%20och%20regering%20best%C3%A4mmer%20vad,i>

[%20olika%20lagar%20och%20f%C3%B6rordningar](https://www.skolverket.se/for-dig-som-.../elev-eller-foralder/skolans-organisation/vem-har-ansvar-for-skolans-olika-delar#:~:text=Riksdag%20och%20regering%20best%C3%A4mmer%20vad,i%20olika%20lagar%20och%20f%C3%B6rordningar) (Hämtad 2022-03-28).

SOU 1988:20. En förändrad ansvarsfördelning och styrning på skolområdet.

SOU 2013:20. Det tar tid - om effekter av skolpolitiska reformer.

SOU 2015:22. Rektorn och styrkedjan.

6.3 Medierapportering

- Dammberg, Henrik. 2022. Skolan viktigaste valfrågan – när kommunpolitikerna får säga sitt. *Sveriges Radio*. 2022-03-01. [Elektronisk]. <https://sverigesradio.se/artikel/skolan-viktigaste-valfragan-nar-kommunpolitikerna-far-saga-sitt> (Hämtad 2022-03-29).
- Jansson, Bo, 2013. “Folket vill ha en statlig skola”, *SVT Nyheter*, Debattartikel. 2013-07-02. [Elektronisk]. <https://www.svt.se/opinion/folket-vill-ha-en-statlig-skola> (Hämtad 2022-03-29).

6.4 Litteratur

- Beckman, Ludvig. 2005. *Grundbok i idéanalys*. 1 uppl. Stockholm: Santérus förlag.
- Bergström, Tomas – Eklund, Niklas. 2019. Offentligt ledarskap: annorlunda och motsägelsefullt. I Bergström, Tomas – Eklund (red.), *Ett annorlunda ledarskap - Chef i politiskt styrd verksamhet*. 1 uppl. Lund: Studentlitteratur.
- Blidberg, Kersti. 1997. Vem har makten över skolan? I Skolverket (red.), *Från regler till eget ansvar*. Solna: Liber, s. 11-23. [Elektronisk]. <https://www.skolverket.se/download/18.6bfaca41169863e6a652f2c/1553956145003/pdf> (Hämtad 2022-03-28).
- Blom, Agneta P. 1994. Kommunalt chefskap: en studie om ansvar, ledarskap och demokrati. Diss. Lund: Dialogos.
- Christensen, Tom – Lågreid, Per – Roness, G. Paul – Røvik, Kjell Arne. 2005. *Organisationsteori för offentlig sektor*. 1 uppl. Kristianstad: Liber.
- Dalen, Monica. 2015. *Intervju som Metod*. 2 uppl. Malmö: Gleerups Utbildning.
- Dahlgren, Lars Owe – Johansson, Kristina. 2015. Fenomenografi. I Fejes, Andreas – Thornberg, Robert (red.), *Handbok i kvalitativ analys*. 2 uppl. Stockholm: Liber, s.162-175.
- Douglas, Heather. 2009. *Science, Policy and the Value-Free Ideal*. 1 uppl. Pittsburg, Pa: University of Pittsburg Press.
- Esaiasson, Peter – Gilljam, Mikael – Oscarsson, Henrik – Towns, Ann – Wängnerud, Lena. 2017. *Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. 5 uppl. Stockholm: Norstedts juridik.
- Fejes, Andreas – Thornberg, Robert. 2015. Kvalitativ forskning och kvalitativ analys. I Fejes, Andreas – Thornberg, Robert (red.), *Handbok i kvalitativ analys*. 2 uppl. Stockholm: Liber, 16-42.
- Gustafsson, Jan-Eric – Sörlin, Sverker – Vlachos, Jonas. 2016. *Policyidéer för svensk skola*. 1 uppl. Stockholm: SNS Förlag.
- Jacobsson, Bengt – Svensson, Jenny. 2019. *Rektorer: om konsten att hantera motstridiga krav*. 1 uppl. Lund: Studentlitteratur.
- Krag Jacobsen, Jan. 1993. *Intervju: Konsten att lyssna och fråga*. 1 uppl. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart. 1987. *Implementation steering: an actor-structure approach*. 1 uppl. Lund: Studentlitteratur.

- Lundquist, Lennart. 1992a. *Förvaltning, stat och samhälle*. 1 uppl. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart. 1992b. Förvaltningschef och demokrati. *Statsvetenskaplig tidskrift* 95(3): 234-256. [Elektronisk]
file:///Users/myrapernvall/Downloads/badersten,+Tidskriftsansvarig,+2914-6406-1-CE.pdf (Hämtad 2022-04-04).
- Lundquist, Lennart. 1998. *Demokratins väktare - Ämbetsmännen och vårt offentliga etos*. 1 uppl. Lund: Studentlitteratur.
- Lärarnas Historia. *Skolans Styrning 1940-2010*. [Elektronisk].
https://lararnashistoria.se/skolans_styrning_1940_2010/ (Hämtad 2022-03-28).
- Madestam, Jenny. 2017. En rektor när staten vill åter styra. Förändringar i skollagen som uttryck för metagovernance. *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 94(2): 37-58. [Elektronisk]. https://www.djoef-forlag.dk/openaccess/nat/files/2017/2017_2/NAT_2_2017_4.pdf (Hämtad 2022-03-28).
- Magnusson, Håkan – Norrving, Bengt. 1988. Kommunerna och skoladministrationen. I Stenelo, Lars-Göran (red.), *Makten över den decentraliserade skolan*. 1 uppl. Lund: Studentlitteratur, 13-69.
- Nyström, Karin – Österberg, Jonas. 1997. Styrning och ansvarstagande i en decentraliserad skola. I Skolverket (red.), *Från regler till eget ansvar*. Solna: Liber, s. 65-86. [Elektronisk].
<https://www.skolverket.se/download/18.6bfaca41169863e6a652f2c/1553956145003/pdf> (Hämtad 2022-03-28).
- Oliver, Christine. 1991. Strategic response to institutional processes. *Academy of Management Review* 16(1): 145-179. [Elektronisk].
<https://doi.org/10.5465/amr.1991.4279002> (Hämtad: 2022-04-04).
- Ringarp, Johanna – Nihlfors, Elisabet. 2020. *Styrning och ledning av svensk förskola och skola*. 2 uppl. Malmö: Gleerups.
- Sannerstedt, Anders. 1988. Politikerna eller lärarnas fel? Implementering av besluten om förstärkningsresurser och arbetsenheter i skolan. I Stenelo, Lars-Göran (red.), *Makten över den decentraliserade skolan*. 1 uppl. Lund: Studentlitteratur, 13-69.
- Schaeffer, Nora Cate – Presser, Stanley. 2002. The Science of Asking Questions. *Annual Review of Sociology*, 29: 65-88. [Elektronisk].
<https://www.jstor.org/stable/30036961> (Hämtad 10 mars 2022).
- Schartau, Mai-Brith. 1993. The public sector middle manager: the puppet who pulls the strings. Diss. Lund: Lindells Grafiska.
- Schwartz-Shea, Peregrine – Yanow, Dvora. 2002. "Reading" "Methods" "Texts": How Research Methods Texts Construct Political Science. *Political Research Quarterly*, 55(2): 547-486. [Elektronisk]. Tillgänglig på:
<https://doi.org/3088061> [Hämtad 2022-03-10].
- Sjöström, Björn – Dahlgren, Lars Owe. 2002. Applying phenomenography in nursing research. *Journal of Advanced Nursing*, 40(3): 339-345. [Elektronisk]. Tillgänglig på: <https://doi.org/10.1046/j.1365-2648.2002.02375.x> [Hämtad 2022-04-27].

- Svedberg, Lars. 2000. *Rektorsrollen: om skollädaarskapets gestaltning*. Diss. Lärarhögskolan i Stockholm. HLS Förlag: Stockholm. [Elektronisk]. <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:199345/FULLTEXT01.pdf> [Hämtad 2022-03-28].
- Svedberg, Lars – Weinholz, Stefan. 2014. Ledningsgruppen – en arena för tolkning, förhandling och beslut. I Svedberg, Lars (red.), *Rektorn, skolchefen och resultaten: mellan profession och politik*. 1 uppl. Malmö: Gleerups, s.135-164.
- Teorell, Jan. and Svensson, Torsten. 2007. *Att fråga och att svara: Statsvetenskaplig metod*. 1 uppl. Stockholm: Liber.
- Yanow, Dvora. 2003. Interpretive Empirical Political Science: What Makes This Not a Subfield of Qualitative Method. *Qualitative Methods*, 9-13. [Elektronisk]. Tillgänglig på <https://doi.org/10.5281/zenodo.998761> [Hämtad 2022-03-10].

7 Bilagor

I följande avsnitt kommer de två bilagorna som användes under arbetet med uppsatsen att redogöras för. Bilaga 1 innehåller det mail som skickades ut till potentiella informanter till studien och bilaga 2 innehåller det frågeschema som användes vid de fem semistrukturerade intervjuerna.

7.1 Bilaga 1

Rubrik: Kandidatuppsats i Statsvetenskap

Hej *informantens namn*,

Mitt namn är Myra Pernvall och jag är i dag student vid Lunds universitet. Under vårterminen 2022 skriver jag min kandidatuppsats i Statsvetenskap med Anders Sannerstedt som handledare.

Min kandidatuppsats intresserar sig för grundskolerektorer, som i statsvetenskaplig litteratur argumenteras för att vara nyckeln till att vända skolans utveckling, och kommer att utgå från en byråkratisk logik vilket innebär studiet av hur politiska beslut genomförs och implementeras i en hierarkisk styrkedja. Det finns en uppfattning om att skolan hela tiden förändras och nyligen har centraliserande reformer såsom rektorsutbildningen och en ny skollag implementerats i det decentraliserade skolväsendet. Därmed är syftet att belysa och studera rektorers vardag och beskriva hur den påverkas av, en ibland motstridig, styrning från både stat och kommun.

Jag undrar således om du som grundskolerektor på *den aktuella verksamhetens namn* är intresserad av att ställa upp på en intervju?

Informanter i studien kommer att anonymiseras och skolan som du är rektor för kommer att benämnas som exempelvis: "den *lilla/mellanstora/stora* skolan i den *lilla/mellanstora/stora* kommunen".

Vänligen,

Myra Pernvall

7.2 Bilaga 2

1. Hur upplever du att du som rektor för din verksamhet styrs av kommun respektive stat?

2. Finns en tydlighet i den politiska styrningen, kommunala respektive statliga styrningen av er verksamhet?
3. Målstyrning beskrivs ha blivit centralt inom skolverksamheten, upplever du att det kommer från kommun eller stat och hur påverkar det arbetet?
4. Är det några styrningskrav från antingen stat eller kommun som du känner inte går i linje med varandra eller känns omöjliga att uppfylla?
5. Upplever du att det är lätt att få igång processer underifrån samt dela information om er verksamhet till de som styr er?
6. Har du en uppfattning om vad som är det centrala kommunen har i åtanke när de beslutar om skolstyrning?
7. Hur ser relationen ut till er kommunala huvudman?
8. Hur upplever du er kommuns resursfördelning jämfört med andra kommuners resursfördelning?
9. Hur upplever du den nya skollagen och passar den in i er verksamhet?
10. Hur har den statliga respektive kommunala granskningen av er skola sett ut och vad har den anmärkt på?
11. Upplever du att statlig styrning har fått en tydligare roll de senaste åren? I sådana fall, hur ser du på detta?
12. Vad anser du om rektorsprogrammet som infördes 2010?
13. Ett centralt statligt mål är att du som del av skolledningen ska arbeta för en likvärdig skola: finns det någons styrning som förenklar eller försvårar det arbetet?
14. Rektorer förväntas tillgodose alla elevers intressen men samtidigt pekar forskning på att skolan inte får tillräckligt med resurser och därmed behöver rektorer göra prioriteringar. Delar du den uppfattningen?
15. Hur ser du på tillsynsmyndighetens ökande krav på dokumentation och planer, finns det resurser och tid?
16. Hur upplever du er verksamhets förmåga att implementera beslut från dels stat och dels kommun?

17. Prioriterar du att implementera beslut och krav från stat eller kommun eller finns det inget behov att prioritera?
18. Upplever du att du får mest stöd gällande implementering av politik ovanifrån från stat eller kommun, eller är den likvärdig?
19. Finns det någonting i styrningen som försvårar långsiktigt och strategiskt tänkande?
20. Hur upplever du möjligheterna till att diskutera med kommun respektive stat om du finner ett implementeringskrav orimligt, omöjligt eller ineffektivt?
21. Upplever du dig ha ett stort eller litet handlingsutrymme för att styra och leda din verksamhet?
22. Hur ser du på din professionella roll som rektor?

