

RAPPORT 362

2011

Kommunalt huvudmannaskap i praktiken

En kvalitativ studie



Skolverket

Beställningsuppgifter:
Fritzes kundservice
106 47 Stockholm
Telefon: 08-690 95 76
Telefax: 08-690 95 50
E-postadress: skolverket@fritzes.se

Beställningsnummer: 11:1246
ISSN 1103-2421
ISRN: SKOLV-R-362-SE

Omslagsfoto: Johnér/Sven Halling
Grafisk produktion: AB Typoform
Tryck: Elanders
Upplaga 2 500

Stockholm 2011

Kommunalt huvudmannaskap i praktiken

En kvalitativ studie

Förord

Genom statistiska presentationer och utvärderingar har Skolverket belyst den bristande måloppfyllelsen i svensk skola. Verket har i en studie fördjupat analysen genom att intervjua några av dem som har ansvaret för skolan i kommunerna.

I denna rapport presenteras resultatet. Rapporten syftar till att fånga huvudmännens perspektiv och visa på specifika grundproblem i skärningspunkten mellan nationell styrning och kommunal självstyrelse. Rapporten beskriver hur kommuner mottar och hanterar uppdraget att som huvudman ansvara för att den kommunala skolverksamheten följer de nationella riktlinjerna och når de nationella målen.

Studien är kvalitativ. Studiens empiriska underlag utgörs av intervjuer med de tre högst politiskt ansvariga för skolverksamheten (kommunfullmäktiges ordförande, kommunstyrelsens ordförande, nämndordförande) samt med de två högst ansvariga tjänstemännen (kommunchef och förvaltningschef) i åtta kommuner.

Rapporten vänder sig till politiker på nationell nivå, till politiker och förvaltningschefer i kommuner och även till enskilda huvudmän för fristående skolor. Den kan även vara ett underlag för diskussion hos de professionella i skolan och hos olika föräldragrupper.

Skolverkets projektgrupp har bestått av Gunnar Iselau (projektledare), Martin Bennulf, Karin Bäckbro och Sandra Mardones Larsson. Gruppen har erhållit värdefulla synpunkter från professor Stig Montin, Förvaltningshögskolan, Göteborgs Universitet.

Skolverket december 2011

Anna Ekström
Generaldirektör

Gunnar Iselau
Projektledare

Innehåll

Sammanfattning 6

Inledning 8

Bakgrund 8

Syfte 9

Metod 9

Disposition 11

Styrningen av skolan 12

Statliga styrmedel 12

Kommunaliseringen av skolan 13

Tolkning av huvudmannens uppdrag 16

Kommunfullmäktige är huvudman för skolan 16

Skiftande uppfattningar om huvudmannaansvaret i praktiken 18

Bilden av det egna uppdraget 19

Förskjutning nedåt av huvudmannaansvaret 26

Försvårad återkoppling 29

Sammanfattning och diskussion 30

Statlig styrning genom mål- och resultatuppföljning 33

Nationella måldokument anpassas 33

Fyra resultatkällor 36

Det som mäts räknas 39

Förväntan om status quo 41

Fokus på riksgenomsnittet 42

Bristande måluppfyllelse – andras ansvar 43

Sammanfattning och diskussion 44

Kommunens ekonomiska ansvar 48

Fördelning efter kommuntradition 48

Olika syn på skolornas resursbehov 50

Nollsummespel 52

Brister leder till önskan om statligt stöd 54

Sammanfattning och diskussion 55

Slutsatser 58

Avslutning 62

Referenser 63

Bilagor 66

Bilaga 1. Metod 66

Bilaga 2. Den kommunala politiska organisationen 69

Sammanfattning

Skolverkets årliga uppföljningar visar att ett betydande antal elever inte når de grundläggande nationella kunskapsmålen. Det innebär att en andel av eleverna år efter år inte får de förutsättningar för utveckling och lärande som de har rätt till enligt lag och förordningar.

Syftet med denna studie är att öka förståelsen för huvudmannens agerande och påverkan på skolans måluppfyllelse genom att belysa den kommunala huvudmannens ansvarstagande för skolverksamheten.

Studien är kvalitativ och syftar till att fånga huvudmannens perspektiv och vissa specifika grundproblem i skärningspunkten mellan nationell styrning och kommunal självstyrelse. Den ger exempel på hur kommunen som huvudman mottar och hanterar uppdraget att ansvara för att den kommunala skolverksamheten följer de nationella riktlinjerna och når de nationella målen.

Studiens empiriska underlag utgörs av intervjuer med de tre högst politiskt ansvariga för skolverksamheten (kommunfullmäktiges ordförande, kommunstyrelsens ordförande, nämndordförande) samt med de två högst ansvariga tjänstemännen (kommunchef och förvaltningschef) i åtta kommuner. Intervjuerna analyseras mot bakgrund av lag och förordningar, statistiska uppgifter och forskningsresultat inom området. Intervjuerna genomfördes i slutet av 2009 och början av 2010.

Det är kommunens högsta ledningsorgan som har den kommunala huvudmannens uppdrag att ansvara för skolverksamheten enligt skollagen och kommunallagen. Det innebär att det är kommunfullmäktige, och i praktiken dess beredningsorgan kommunstyrelsen, som är mottagare av statens uppdrag. Det är således den politiska kommunledningen som ansvarar för att skolverksamheten uppnår de nationella målen och kravnivåerna. Kommunfullmäktige ska enligt kommunallagen och skollagen utse en eller flera nämnder för att fullgöra de statliga uppdragen för skolverksamheten. Nämnden har därigenom verksamhetsansvar inför kommunfullmäktige, som i sin tur har huvudmannans ansvar inför staten.

De statliga styrsignalerna att arbeta för ökad måluppfyllelse i skolverksamheten har inte fått tillräckligt genomslag. Detta kan bland annat ses mot bakgrund av kommunens tolkning och hantering av huvudmannauppgiftet för skolan. De mönster och problembilder som framgår av studien kan sammanfattas i följande slutsatser:

1. Det finns inom de åtta kommunerna en otydlighet när det gäller hur huvudmannauppgiftet hanteras. Uppdraget delegeras ofta till en nämnd eller förvaltning. Det är dock oklart hur det delegerade ansvaret styrs och följs upp av kommunledningar och hur återkoppling sker. Från den under-

liggande nivån är det därför vanligt att det upplevs svårt att lyfta brister och problem utifrån det nationella uppdraget.

2. Det finns indikationer på att kommunledningar inte styr skolverksamheten utifrån ett samlat statligt uppdrag. De statliga målen för skolan ses i vissa lägen som långsiktiga visioner, inte som mål att uppfylla. I den kommunala hanteringen prioriteras inte vissa statliga krav, vilket får till följd att nationella mål sorteras bort och nationellt satta målnivåer sänks. Resursfördelningen sker också schablonmässigt, inte utifrån en analys av lokala förutsättningar och behov för att nå de nationella målen.

Sammantaget har studien visat hur kommuners tolkning av sitt huvudmannuppdrag kan hindra dem att agera för att öka likvärdigheten och väsentligt förbättra måluppfyllelsen i skolorna. Oklarheten kring ansvarsfördelning, styrning och uppföljning är stor. Detta försvårar samspelet mellan förvaltning, nämnd och kommunledning. Styrningen tenderar att ske mer ensidigt mot vissa nyckeltal och jämförelser. Detta kan bidra till att förklara de bestående bristerna i så grundläggande förutsättningar för skolverksamhetens kvalitet som rektors ledarskap, lärarnas behörighet, undervisningens kvalitet och en resursfördelning som utgår från olika skolors behov.

Den statliga styrningen i form av mål, lagar och förordningar är omfattande på fler områden än skolverksamhetens. Studien har inte fångat den totala "kravbilden" från statens sida – är statens krav rimliga, samordnade, förankrade? Studien belyser inte om samma problembilder finns inom andra verksamhetsområden. Trots denna studies begränsningar är det Skolverkets förhoppning att de bilder och principiella dilemman som visas i denna rapport ger ett underlag till ökad förståelse av specifika grundproblem i skärningspunkten mellan nationell styrning och kommunal självstyrelse.

Inledning

Bakgrund

Skolverkets årliga uppföljningar visar att ett betydande antal elever inte når de grundläggande nationella kunskapsmålen. Det innebär att en betydande andel av eleverna inte får de förutsättningar för utveckling och lärande som de har rätt till enligt lag och förordningar. Det kan givetvis finnas flera orsaker till detta. I denna studie belyses huvudmannens tolkning och hantering av sitt statliga uppdrag.

Uppföljningar som genomfördes av Skolverket vid mitten av 1990-talet konstaterade att det kommunala huvudmannans ansvar inte fungerade som förväntat. Redan 1993 konstaterade Skolverket att det fanns problem i kommunernas styrning av skolan och påtalade att det är ”av största vikt att den inriktning som riksdagen lagt fast, när det gäller styrningen och ansvaret för skolan tydliggörs och respekteras”.¹ Utifrån sitt uppmärksammande av allvarliga brister i kommunernas ansvarstagande utformade Skolverket 1996 en handlingsplan och inbjöd kommunerna till överläggningar.² Som en del i handlingsplanen gav Skolverket ut en skrift, ”Ansvaret för skolan”, som i första hand riktade sig till kommunernas politiker.³ 1999 konstaterade Skolverket i två olika rapporter att ”Det kommunala ansvaret för skolan har fragmentiserats på olika grupper av ansvariga och ansvarsnivåer”⁴ och att ”det förefaller snarare vara så att verksamheten i skolan fungerar trots eller oberoende av de intentioner som formuleras på politisk nivå”.⁵

Skolverkets utbildningsinspektion och sedermera Skolinspektionen har i sina rapporter gjort bedömningen att samma slags brister, trots påtalanden, kvarstår år från år i skolverksamheten. Trots att Skolverket och Skolinspektionen årligen påtalar att ett betydande antal elever i kommunerna inte når ”den miniminivå av kunskaper som alla elever skall uppnå”⁶, mål att uppnå i åk 5

1 Skolverket (1993). *Bilden av Skolan 1993*, s. 93.

2 Skolverket (1996a). *Kommunernas styrning och egenkontroll* s. 9, beskrivs även i Skolverket (1997a) *Ansvaret för skolan – en kommunal utmaning*, s. 7.

3 Skolverket (1997a). *Ansvaret för skolan – en kommunal utmaning*.

4 Blidberg, Kersti, Haldén, Eva & Wallin, Erik (1999). *Hur styr vi mot en bra skola?: [om skola och kommun i samverkan]*. Stockholm: Skolverket s. 32.

5 Skolverket (1999). *Skolpolitiker, eldsjälar och andra aktörer: hur styr kommunerna skolan?* Stockholm s. 58.

6 Skolverket (2000). *Grundskolan: kursplaner och betygskriterier*. 1. uppl. (2000). Stockholm s. 5.

och 9, tycks det inte finnas en sådan respons hos kommunerna att förutsättningar för elevernas lärande påtagligt förbättras.⁷

Utifrån Skolverkets uppdrag att hävda likvärdighet och måluppfyllelse finns därför behov av att närmare studera hur huvudmannen mottar och hanterar statens krav och uppmaningar till agerande, samt diskutera vilka konsekvenser detta kan få för skolverksamhetens förutsättningar att nå de nationella målen.

Syfte

Syftet med denna studie är att öka förståelsen för huvudmannens agerande och påverkan på skolans måluppfyllelse genom att belysa den kommunala huvudmannens ansvarstagande för skolverksamheten.

Utifrån ett antal kommunalt ansvarigas perspektiv vill studien visa hur styrsystemet kan uppfattas, med särskild inriktning mot huvudmannens ansvarstagande. Studien fokuserar specifika kärnfrågor i styrsystemet i mötet mellan statlig styrning och kommunal självstyrelse. Studien är inte utformad så att iakttagelserna kan generaliseras till samtliga huvudmän, utan har ambitionen att peka på mönster och problembilder som kan vara relevanta att reflektera över och diskutera även för kommuner som inte ingått i studien. Genom att visa hur styrsystemet kan uppfattas är ambitionen att öka kunskapen om systemets funktionalitet. Resultaten kan vara underlag vid olika typer av diskussioner och insatser för ökad likvärdighet och kvalitet i skolverksamheten på såväl statlig som kommunal nivå.

Metod

Huvudmän för skolan kan vara kommuner, landsting och för fristående skolor enskilda fysiska eller juridiska personer. Studien avgränsas till den vanligaste formen av kommunal huvudman, det vill säga kommuner med nämndorganisationer.

Detta är en kvalitativ studie vars empiriska underlag utgörs av intervjuer med de tre högst politiskt ansvariga för skolverksamheten (kommunfullmäktiges ordförande, kommunstyrelsens ordförande, nämndordförande) samt med de två högst ansvariga tjänstemännen (kommunchef och förvaltningschef för

7 Skolverket (2007). *Skolverkets utbildningsinspektion: en sammanfattning av resultat och erfarenheter under tre år*. Stockholm; Skolinspektionen (2009). *Tillsyn och kvalitetsgranskning*. Stockholm: Skolinspektionen; Greiff, Camilo von (2009). *Lika skola med olika resurser?: en ESO-rapport om likvärdighet och resursfördelning*. Stockholm: Finansdepartementet, Regeringskansliet.

skolan) i åtta kommuner.⁸ Ambitionen har varit att lyfta fram olika förekommande mönster och problembilder. Urvalet av kommuner har skett med syftet att eftersträva så stor variation som möjligt och samtidigt göra antalet intervjuer praktiskt hanterligt.⁹

Intervjuerna genomfördes under slutet av 2009 och början av 2010. I två kommuner hade kommunen utöver ordinarie kommunalråd en anställd politiker med särskilt ansvar för skolfrågor. Totalt genomfördes därför 42 intervjuer. Varje intervju varade cirka 45 minuter. Ett intervjuschema, som fokuserade mottagande, hantering och upplevda effekter av olika former av statlig styrning, var gemensam utgångspunkt vid samtliga intervjuer. Citat från intervjuerna har använts i belysande och konkretiserande syfte.

Juridiska referenser sker till den skollag (1985:1100) med förordningar som var i kraft när studien genomfördes 2009 och 2010, men referenser sker vid behov också till motsvarande avsnitt i den skollag (2010:800), som tillämpas från och med den 1 juli 2011.

För att ge konkretion exemplifieras i studien huvudmännens tolkning och handlande inom två områden; kvaliteten i fritidshemmen och grundskollära-
nas utbildning. Utgångspunkten tas i två påtalanden i Skolverkets lägesbedömningar.¹⁰

- Kommunerna måste se till att gruppstorlekar och personaltäthet i fritidshem är anpassade till de behov som finns i olika fritidshem. Kommunerna bör följa upp och utvärdera verksamheten i fritidshemmen bland annat när det gäller sambandet mellan gruppstorlek och personaltäthet och verksamhetens kvalitet.¹¹
- Fristående och kommunala huvudmän måste se till att skolorna har lärare med lärarexamen och att lärarna med så få undantag som möjligt undervisar i de ämnen och de årskurser som de är utbildade för.¹²

8 Begreppen "skola" och "skolverksamhet" inkluderar i studien även fritidsverksamheten inom skolbarnsomsorgen. Med begreppen "kommunledningen" och "högre politisk nivå" avses kommunfullmäktige och kommunstyrelsen. Med begreppet "lägre kommunnivå" avses nämndnivån tillsammans med förvaltningsnivån.

9 Urvalskriterierna beskrivs i bilaga 1.

10 Tidpunkterna några år tillbaka är valda bl. a. för att kunna följa en eventuell process och effekt till följd av Skolverkets påtalande. Påtalandena har föregåtts och efterföljts av uppmaningar med samma budskap.

11 Skolverket (2007). *Skolverkets lägesbedömning 2007: förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg, skola och vuxenutbildning*. Stockholm s. 12.

12 Skolverket (2006). *Skolverkets lägesbedömning 2006: förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg, skola och vuxenutbildning*. Stockholm s. 22.

Disposition

I kapitlet ”Styrningen av skolan” ges en introduktion till den statliga styrningen av skolan och det kommunala huvudmannans ansvar för skolverksamhetens kvalitet och måluppfyllelse.

Därefter beskrivs, med utgångspunkt i de gjorda intervjuerna, hur de högst ansvariga politikerna och de högst ansvariga tjänstemännen uppfattar hur kommunen mottar sitt uppdrag och hanterar den statliga styrningen. Varje kapitel avslutas med en sammanfattning och diskussion.

Det första av dessa kapitel, ”Tolkningen av huvudmannens uppdrag”, fokuserar det i skollagen reglerade uppdraget till kommunen att vara huvudman för skolan.

Det följande kapitlet, ”Statlig styrning genom mål- och resultatuppföljning”, inriktas på att följa hur den nationella styrningen i form av styrdokument uppfattas och hanteras. I kapitlet redogörs även för hur statens informativa ansatser för att stärka styrdokumentets genomslag har mottagits och hanterats.

Det sista av dessa tre kapitel, ”Kommunens ekonomiska ansvar”, är i huvudsak inriktat på hur kommunen använder tillgängliga ekonomiska resurser för att skapa en skolorganisation som når de nationella målen. Till en mindre del uppmärksammas den statliga styrningen som utgörs av statligt riktade, mer eller mindre tillfälliga, bidrag.

I kapitlet ”Slutsatser” summeras studiens resultat. Rapporten avslutas med kort inblick i behovet av fortsatta studier och fortsatt dialog för att öka förståelsen av och tydligheten i mötet mellan statlig styrning av skolan och kommunal självstyrelse.

I bilagorna ges ytterligare information om studien. Bilaga 1 innehåller en beskrivning av studiens metod och utförande. I bilaga 2 beskrivs befattningshavarna i en kommunal organisation med facknämnder.

Styrningen av skolan

Statliga styrmedel

Statens syfte med skolans verksamhet är att ”utbildningen skall ge eleverna kunskaper och färdigheter samt, i samarbete med hemmen, främja deras harmoniska utveckling till ansvarskännande människor och samhällsmedlemmar. I utbildningen skall hänsyn tas till elever i behov av särskilt stöd.[...] Utbildningen skall inom varje skolform vara likvärdig, varhelst den anordnas i landet.”¹³

Staten har möjlighet att använda olika former av styrmedel. Inom styrningslitteraturen görs ibland en indelning i tre olika styrmedel: juridisk, normativ och ekonomiska styrning.¹⁴ Normativ styrning kan även ha beteckningen ideologiskt eller informativt styrmedel.¹⁵

- Den juridiska styrningen innebär styrning med hjälp av lagar och förordningar och andra rättsligt bindande regler som stiftas av de politiska organen. Det kan gälla särskilt riktade lagar (skollagen) och förordningar (läroplan och kursplaner), men även generella styrdokument som berör skolverksamheten, till exempel kommunallagen. Den juridiska styrningen är tvingande.
- Normativ styrning sker genom att påverka verksamhetens inriktning och innehåll. Inom skolans område sker den genom tydliggörande av de nationella mål som verksamheten ska uppnå. Även om den normativa styrningen för skolan är juridiskt förankrad, är den mer inriktad på att förändra tänkandet än framtvinga ett visst handlande. Särskilt gäller det när den normativa styrningen förklaras och motiveras med stöd i uppföljning, utvärdering, forskning och beprövad dokumenterad erfarenhet, så kallad informativ styrning. Styreffekten ligger i att om de verksamma omfattar ett gemensamt verksamhetsmål verkar detta styrande på inriktning och utformning av verksamheten.
- Den ekonomiska styrningen sker genom statligt tillskjutande av ekonomiska medel till verksamheten. Dessa kan vara mer eller mindre förenade med styrande villkor för dess användning. Det finansiella stödet för skol-

13 1 kap. 2 § skollagen 1985:1100 och 1 kap 9 § skollagen 2010:800.

14 Pierre, Jon (red.) (2007). *Skolan som politisk organisation*. 1. uppl. Malmö: Gleerups s. 25. Se även du Rietz, Lars, Lundgren, Ulf P. & Wennäs, Olof (1987). *Ansvarsfördelning och styrning på skolområdet: ett beredningsunderlag*. Stockholm: Allmänna förl. s. 27f.

15 Pierre, Jon (red.) (2007). *Skolan som politisk organisation*. 1. uppl. Malmö: Gleerups s. 26.

verksamheten ingår i det generella statsbidraget till kommunerna. Den statliga ekonomiska styrningen av skolan genom villkorade medel är mycket liten, endast några procent jämfört med det generella statsbidraget.

De statliga styrmedlen – och då framför allt de juridiska och normativa – används i studien för att ge utgångspunkter vid tolkningen av den insamlade empirin. Juridiken är en bas för all statlig styrning. I denna studie används det juridiska perspektivet till att utifrån skollagen och kommunallagen fokusera huvudmannansvaret för skolan. Utifrån den normativa och informativa styrningen uppmärksammas hur de nationella styrdokumenterna tas emot och hanteras av huvudmannen.

Då den statliga ekonomiska styrningen är mycket begränsad, fokuserar studien på kommunens syn på ansvaret att dimensionera och fördela resurser till skolverksamheten så att de nationella målen kan uppnås. Hur den finansiella hanteringen genomförs lokalt är därför ett viktigt inslag i huvudmannens sätt att ta ansvar för att ge elever likvärdiga förutsättningar att nå målen.

Inom vart och ett av dessa perspektiv belyses utifrån de gjorda intervjuerna hur de studerade kommunerna mottar och hanterar de statliga styrsignalerna, samt vilka konsekvenser som kan urskiljas.

Kommunaliseringen av skolan

Det tidigare delade huvudmannaskapet över skolan mellan stat och kommun förändrades i början av 1990-talet. Kommunerna erhöll 1991 det fulla huvudmannaskapet för skolan.¹⁶ I det ingick arbetsgivaransvar för rektor och lärare. Därtill upphörde den statliga regleringen av hur tilldelade ekonomiska resurser skulle användas. Det centralt reglerade statsbidraget för skolverksamhet ersattes av ett sektorsbidrag, som efter några år gick upp i det generella statsbidraget till kommunerna.¹⁷

I betänkandet om en förändrad ansvarsfördelning påpekas att kommunfullmäktige som högsta beslutande kommunala organ kommer att ha en viktigare roll än tidigare genom dess ansvar för långsiktig skolplanering och tilldelning av kommunala resurser.¹⁸

I och med kommunaliseringen i början av 90-talet förändrade staten styrkorna i sina styrmedel. Sett ur denna studies tre perspektiv på styrning; juridisk, normativ respektive ekonomisk, skedde tydliga förändringar.

16 Prop. (1989/90:41). *Om kommunalt huvudmannaskap för lärare, skolledare, biträdande skolledare och syofunktionärer*. Stockholm.

17 För närmare beskrivning, se Dahlberg, Matz & Rattsø, Jørn (2010). *Statliga bidrag till kommunerna: i princip och praktik*. Stockholm: Finansdepartementet, s. 37ff.

18 SOU (1988:20). *En förändrad ansvarsfördelning och styrning på skolområdet: betänkande från Beredningen om ansvarsfördelning och styrning på skolområdet*. Stockholm: Allmänna förl. s. 25.

Den juridiska styrningen förändrades genom att detaljeringsgraden reducerades i lagar och förordningar. Detta brukar betecknas som att regelstyrningen minskades. I skollagen föreskrivs att huvudmannen är ansvarig för att skolverksamheten genomförs i enlighet med lagar och förordningar. Därigenom är det huvudmannens uttolkning och agerande i praktisk handling som visar den juridiska styrningens effekt.

Den statliga strategin innebar att öka tonvikten på den normativa styrningen, som nu blev det mest framträdande styrmedlet.¹⁹ En informativ markör för denna förändring var läroplanskommitténs betänkande *Skola för bildning*²⁰, där den normativa basen beskrivs och förklaras. Denna konkretiserades sedan i form av bland annat nya och omformade läroplaner och kursplaner. Läroplanen beskriver huvudmannens, rektorns och lärarnas uppdrag. Syftet är att de nationella målen, genom att omfattas av personalen, ska verka styrande på verksamheten. Kontinuerlig egen resultatuppföljning ska visa personal och huvudmän om ytterligare insatser behövs för att nå målen. Som ett led i den informativa delen av den normativa styrningen utarbetas en stor mängd material till stöd för implementeringen av de nya styrdokumenterna.

Den ekonomiska styrningen, som förut varit stark i form av reglerade statsbidrag, försvagades avsevärt med kommunaliseringen. Det blev nu varje huvudmans ansvar att tilldela skolverksamheten de resurser som bedömdes nödvändiga för att uppnå de i lag och förordning uppsatta målen.

Genom en förtydligad ansvarsfördelning och en gemensam förståelse av skolverksamhetens syfte och mål ville staten, genom en ökad delaktighet av de ansvariga i kommun och verksamhet, finna en bättre väg för att stärka måluppfyllelsen. Genom den kommunala självstyrelsens möjlighet att omorganisera och tillskjuta resurser mot bakgrund av lokala behov, skulle likvärdighet och kvalitet kunna stärkas. Förändringen bygger på subsidiaritetsprincipen, att beslut ska fattas på lägsta ändamålsenliga nivå men att den högre nivån har skyldighet att vid behov stödja lägre nivåer.

Fördelningen av ansvaret för skolverksamheten kan illustreras enligt figur 1:

Figur 1 Ansvarsfördelning



19 Du Rietz, Lars, Lundgren, Ulf P. & Wennäs, Olof (1987). *Ansvarsfördelning och styrning på skolområdet: ett beredningsunderlag*. Stockholm: Allmänna förl. s. 28.

20 SOU (1992:94). Läroplanskommittén. *Skola för bildning: huvudbetänkande*. Stockholm: Allmänna förl.

Huvudmannens uppgift är att skapa de förutsättningar som behövs i verksamheten för att nå målen. Detta uppdrag innebär i sin tur att huvudmannen, för att ge rätt förutsättningar, måste vara medveten om de statliga mål och krav som kommer till uttryck i skollag och förordningar.

Ett utmärkande drag för det nuvarande statliga styrsystemet är den så kallade dubbla styrningen. Den ena styrningen innebär bland annat att staten ger kommunen som huvudman uppdraget att ge skolorna sådana förutsättningar, att de nationella målen kan uppnås. Den andra styrningen innebär ett uppdrag, förbi huvudmannen, direkt till lärare och rektorer att utforma en lokal verksamhet som innebär att eleverna får förutsättningar att uppnå de mål som är framskrivna i läroplaner och kursplaner.

Tolkning av huvudmannens uppdrag

Detta kapitel inleds med en beskrivning utifrån skollagen och kommunallagen av var i kommunen huvudmannaansvaret ligger. Därefter beskrivs hur huvudmannaansvaret för skolan uppfattas av de intervjuade politikerna och tjänstemännen och hur det hanteras. Därefter diskuteras hur de intervjuade kommunföreträdrarnas tolkning av sitt huvudmannauppgift kan påverka måluppfyllelsen samt om statens förhållningssätt kan ha inverkat på den kommunala tolkningen.

Kommunfullmäktige är huvudman för skolan

En kommuns verksamhet är mycket omfattande. Den består principiellt av två delar. En statligt påbjuden del som innebär ansvar för viktiga samhällsfunktioner såsom skolverksamhet, social omsorg, plan- och byggfrågor, miljö- och hälsoskydd, renhållning och avfallshantering, vatten och avlopp, bostäder, civilt försvar, bostäder, kollektivtrafik och biblioteksverksamhet. Därtill finns en av staten icke styrd kommunal verksamhet, till exempel fritids- och kulturinsatser, näringslivskontakter, marknadsföring, teknisk service, energiförsörjning och gatuunderhåll.

Kommunens skolverksamhet berör direkt eller indirekt de flesta kommuninvånarna. Kommunens ansvar för skolverksamheten omfattar förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg, skola och vuxenutbildning. Den utgör, tillsammans med omsorg om äldre och personer med funktionsnedsättning, den allra största delen av kommunbudgeten.

I skollagen anges att kommunen är huvudman för skolan.²¹ Kommunfullmäktige fastställer som kommunens högsta beslutande organ mål och riktlinjer för kommunens verksamheter samt fördelar ekonomiska resurser till dessa.²² Detta uppdrag kan inte delegeras.²³ Fullmäktige ska tillsätta en kommunstyrelse och de nämnder som därutöver behövs för att fullgöra kommunens uppgifter enligt särskilda författningar.²⁴ Av skollagen framgår att varje kommun ska utse en eller flera nämnder som styrelse för sitt offentliga skolväsende.²⁵ Statens uppdrag till huvudmannen innebär att ansvara för att utbildningen genomförs enligt de statliga styrdokumenterna, det vill säga att fördela resurser

21 1 kap. 4 § skollagen (1985:1100) och 2 kap. 2 §, skollagen 2010:800.

22 3 kap. 9 § kommunallagen (1991:900). Se även SOU 1998:20 *En förändrad ansvarsfördelning och styrning på skolområdet* s. 25, som framhåller fullmäktiges roll att tillskjuta resurser för att förverkliga de nationella och kommunala ambitionerna.

23 3 kap. 10 § kommunallagen (1991:900).

24 3 kap. 3 § kommunallagen (1991:900).

25 2 kap. 1 § skollagen (1985:1100) och 2 kap. 2 § skollagen (2010:800).

och organisera så att nationella mål och riktlinjer i skollag och förordningar kan uppfyllas.²⁶ Det innebär att det är kommunfullmäktige som har huvudmannens makt och ansvar – makten att ge verksamheten förutsättningar och det yttersta ansvaret för att de nationella målen nås i kommunens skolor.

Lagstadgade bestämmelser för huvudmannen att uppfylla, som uppmärksammas särskilt i denna studie, är dels måluppfyllelsen vad gäller grundläggande kunskaper:

- alla elever ska nå minst kunskapskraven för mål att uppnå i årskurs 5 och 9. (2 kap. 8 § skollagen 1985:1100 samt SKOLFS 2000:135)

dels riktlinjer för verksamheten som gäller fritidshem och lärarnas behörighet,

- i fritidshemmens verksamhet ska finnas personal med sådan utbildning eller erfarenhet att barnens behov av omsorg och en god pedagogisk verksamhet kan tillgodoses. Barngrupperna skall ha en lämplig sammansättning och storlek och lokalerna skall vara ändamålsenliga (2a kap. 3 § skollagen 1985:1100)
- lärarna ska ha utbildning avsedd för den undervisning de i huvudsak ska bedriva. (2 kap. 3 § skollagen 1985:1100).²⁷

Kommunfullmäktige *ansvarar* för att skolverksamheten motsvarar de nationella målen och kravnivåerna, men ska enligt skollag och kommunallag utse en nämnd för att *fullgöra* de statliga uppdragen för skolverksamheten.²⁸ Nämnden har därigenom verksamhetsansvar inför kommunfullmäktige, som i sin tur har huvudmannaansvar inför staten. Uppsikten över hur nämnderna sköter sin verksamhet har kommunfullmäktiges beredningsorgan, kommunstyrelsen.²⁹ Nämnden växlar politisk styrning till verksamhetsledning genom att förlägga det operativa uppdraget till tjänstemannanivån, där en förvaltningschef är ansvarig inför nämnden. På den lokala genomförandenivån är det rektor, som utifrån ett statligt myndighetsansvar reglerat i skollagen, leder och fördelar arbetet med utgångspunkt i skollagstiftningens föreskrifter.

26 2 kap. 8 § skollagen (1985:1100), 2 kap. 8 § skollagen (2010:800), Skolverket (2011). *Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet 2011* s. 11. Jfr den s.k. ansvarspropositionen SOU 1990/91:18 s. 25, samt SOU 2007:79 *Statlig styrning, organisation och ansvarsfördelning* s. 78.

27 Undantag får göras endast om personer med sådan utbildning inte finns att tillgå eller det finns något annat särskilt skäl med hänsyn till eleverna.

28 1 kap. 1 § skollagen (1985:1100) och 2 kap. 2 § skollagen (2010:800), 3 kap. 3 § kommunallagen (1991:900).

29 6 kap. 1 § kommunallagen (1991:900).

Skiftande uppfattningar om huvudmannansvaret i praktiken

Det är väl känt bland de intervjuade politikerna och tjänstemännen att kommunen enligt skollagen är huvudman för skolverksamheten. Däremot finns olika uppfattningar hos de olika intervjupersonerna om var i den kommunala verksamheten som huvudmannansvaret ligger.³⁰ Även inom de aktuella kommunerna skiljer sig uppfattningarna om vilken kommunal instans huvudmannans uppdraget riktar sig till.³¹ Huvudmannansvaret förläggs av vissa till ett politiskt organ, medan andra identifierar förvaltningsnivån som ansvarig. Det finns även skillnader om man identifierar huvudmannen som en funktion eller en person.

Huvudman är ...	Exempel på motivering
Kommunfullmäktige	Kommunfullmäktige delegerar till nämnden. Det finns en skolplan som kommunfullmäktige beslutar om. Detta signalerar att skolfrågan är en fullmäktige fråga.
Kommunstyrelsen	Kommunstyrelsen är ju arbetsgivare för hela kommunen.
Skolnämnd	Nämnden är ju den som har kommunfullmäktiges uppdrag och svarar på alla rapporter.
Förvaltningschef	Förvaltningschefen företräder kommunen.

Huvudmannansvaret uppfattas således av de intervjuade kunna ligga på alla de olika nivåerna i en kommun, med undantag av kommunchefsbefattningen. Det finns även synsätt där huvudmannen anses företräddas av flera. *"Huvudmannen är utbildningsnämndens ordförande och förvaltningschefen."* (Kommunfullmäktigeordf.) Ett resonemang är att huvudmannansvaret beror på ärendets art, konkreta ärenden längre ner och principiella högre upp. *"Ser man det från ett politiskt perspektiv är det nämndordföranden, men ser man det från ett operativt håll är det vår skolchef. Vi delar det mellan oss beroende på vilken fråga det är."* (Nämndordf.) Ett annat sätt att se är att förlägga ansvaret till den nivå där ärendet förmodas kunna hanteras. *"Huvudman är först och främst förvaltningschefen, men i kombination med nämndordförande eller kommunstyrelsens ordförande, beroende på digniteten på frågan."* (Kommunfullmäktigeordf.) Detta framgår till exempel när några av de intervjuade först förlägger ansvaret för fritidshemmens gruppstorlek och lärartäthet till nämndnivå, men när de inser att förändring i dessa fall kräver ekonomiska satsningar ändrar uppfattning och förlägger huvudmannaskapet till kommunfullmäktige. *"Öka lärartätheten är en nämndfråga. Men blir ju en budgetfråga som tas i kommunstyrelsen, så i princip är det ju en fullmäktige fråga."* (Kommunfullmäktigeordf.)

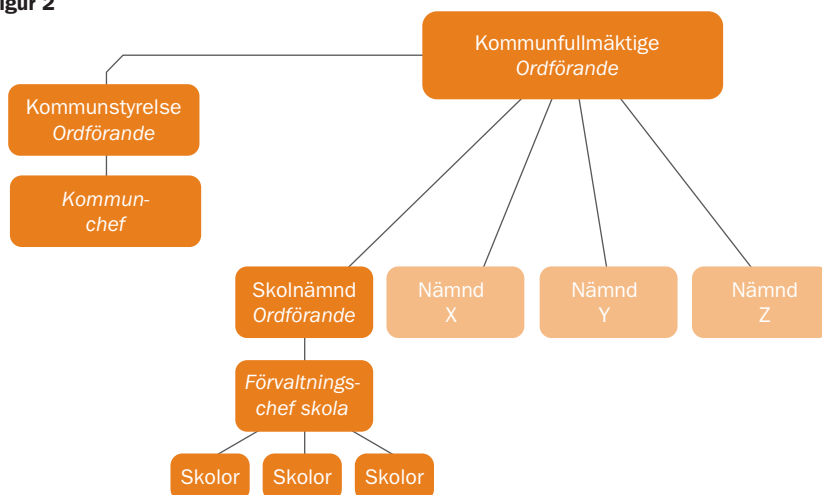
30 Den kommunala organisationen beskrivs i bilaga 3.

31 Att det är olika inom kommunen vilka som uppträder som huvudman framgår även av Högscoleverket (2009). Utvärdering av regionala utvecklingscentrum och nationella resurscentrum s. 7.

Bilden av det egna uppdraget

För att kunna förstå hur kommunen tar emot och hanterar huvudmannuppdraget är en viktig bakgrundskunskap den bild de intervjuade har av sin roll i den egna kommunala organisationen. Av de intervjuade i varje kommun har tre politiska förtroendeuppdrag och två höga tjänstemannauppdrag. Figur 2 visar var de intervjuade (kursivt markerade) befinner sig i den kommunala organisationen.³²

Figur 2



Nedan ges en sammanfattande bild av hur intervjuade inom varje befattning beskriver sitt uppdrag och sitt ansvar. Deras beskrivningar sätts i vissa avseenden i relation till den aktuella kommunforskningens bilder.

De förtroendevalda

Kommunfullmäktiges ordförande

De åtta intervjuade ordförandena för kommunfullmäktige har inte samma syn på sin egen roll. Det finns en spännvidd i synsätten mellan att i sitt uppdrag se sig själv som en aktiv garant för medborgerlig demokratisk styrning till att beskriva sig som en passiv mötesordförande.

³² I bilden finns även medtaget rektorsnivån, för att visa på rektorernas (som statligt myndighetsutövande) placering i den kommunala organisationen. I figuren är inte de förtroendevalda revisorerna medtagna. Dessa är fullmäktiges instrument för att granska om kommunens organ lever upp till fullmäktiges mål för verksamhet och budget. Rektorerna och kommunrevisorerna ingår ej i studien.

Några kommunfullmäktigeordförande uttrycker en ambition att framhäva kommunfullmäktige som det högsta beslutande organet i kommunen. De betonar att det är kommunfullmäktige som bestämmer, delegerar och genom kommunrevisorer och kommunstyrelse övervakar att allt går rätt till. Dessa ordförande är medborgarnas högsta förtroendevalda och därmed de som ska garantera medborgarnas demokratiska insyn och hävda rättsordningen. *"Jag har ansvar för de beslut som fattas i kommunfullmäktige. Har vi till exempel fattat ett beslut om mobbingplaner får jag 'övervaka' att nämnden genomför dessa."* (Kommunfullmäktigeordf.) I vissa fall tar dessa ordförande egna initiativ och är med i kommunstyrelsen för att välja ut vilka ärenden som ska upp i kommunfullmäktige. *"Vi bestämmer rubriker."* (Kommunfullmäktigeordf.) Även om det inte ändrar kommunstyrelsens förslag, signalerar det en vilja att markera kommunfullmäktiges betydelse.

Andra kommunfullmäktigeordförande ger en mer nedtonad och passiv bild av sin roll i den politiska högsta ledningen. *"Mer av att sitta där uppe och fördela ordet."* (Kommunfullmäktigeordf.) Kommunfullmäktige ses som en beslutsapparat som endast godkänner de beslut som i praktiken är tagna i kommunstyrelsen. Kommunfullmäktiges uppgift blir att öppna för diskussion och sedan bekräfta de av kommunstyrelsen föreslagna besluten.

Gemensamt för alla intervjuade ordförande är beskrivningen att förslag från kommunstyrelsen nästan aldrig ändras i kommunfullmäktige. Detta gäller generellt, oavsett nämnd. Däremot tycks graden av kommunfullmäktiges makt kunna beskrivas i form av antalet återremitterande ärenden, då till exempel beslutsunderlaget av fullmäktigeförsamlingen befunnits otillräckligt. Även antalet ärenden som är initierade från kommunfullmäktige kan vara en indikation på dess status och makt.

I praktiken förefaller det vara sällsynt med en systematisk diskussion om skolans verksamhet och måluppfyllelse i kommunfullmäktige. Skolverksamheten bedöms vara komplicerad och kräva sakkunskap. Den anses bättre kunna behandlas på lägre instanser där sakkunskapen är större. Därför präglas skolrelaterade ärenden antingen av att vara formella godkännanden av årliga rapporter eller av specifika ärenden, t ex nedläggning av skolor eller friskoleetablering. De senare får ökad tyngd genom att vara massmediebevakade och innefatta polariserade ståndpunkter bland politiker och uppvaktande medborgargrupper. *"Just nu finns en politiskt laddad fråga, friskolor, som överskuggat resten. Annars är det ingen diskussion om just skola."* (Kommunfullmäktigeordf.)

Fullmäktige har karakteriserats som en transportsträcka för beslut som i praktiken redan är fattade i kommunstyrelsen³³, vilket bekräftas av intervju-

33 Montin, Stig (2007). *Moderna kommuner*. 3 uppl. Malmö: Liber s. 73, 97f.

erna. "Fullmäktige har yttersta ansvaret, men i praktiken finns makten någon annanstans." (Kommunfullmäktigeordf.) Uttalanden som "Huvudmannen är inte vi, det är ju nämnden" (Kommunfullmäktigeordf.) visar att inte bara det operativa ansvaret, som ju kan delegeras ner i organisationen, utan också det yttersta ansvaret för skolan kan uppfattas ligga på nämndnivån.

Några ordförande gav, som tidigare nämnts, uttryck för att inte vara nöjda med denna passiva roll. Detta motiveras med demokratiska argument, till exempel att skolans verksamhet direkt eller indirekt berör en majoritet av kommuninvånarna och dess budget omfattar nära hälften av kommunbudgeten.³⁴ Några av de intervjuade kommunfullmäktigeordförandena ger argument för att kommunfullmäktige borde spela en större roll för att bredare och bättre kunna förankra besluten. "*Vi är trötta på att sitta och nicka i fullmäktige*" är ett dubbeltydigt uttalande som uttrycker denna frustration.

Kommunstyrelsens ordförande

Kommunstyrelsens ordförande, kommunalråden, uttrycker genom sina beskrivningar att de har en stark position som bygger på att de har ett helhetsgrepp över det som sker i kommunen. De som har en bakgrund från skolområdet uttrycker att de har ett speciellt personligt intresse för denna sektor. Andra kommunalråd betraktar däremot skolsektorn som en sektor bland andra i kommunen. Gemensamt är att kommunalråden beskriver att de har mindre med skolsektorn att göra än med andra sektorer i kommunen. Den främsta uppmärksamheten lägger de på sektorer som näringsliv, infrastruktur, demografi och marknadsföring. "Det är nämnden som har hela ansvaret för skolan, de kan skolan. Vi tar ansvaret för så mycket annat." (Kommunstyrelsens ordf.) Skolan är enligt intervjuerna uppmärksammas som problemområde, men inte som något som föranleder kommunstyrelsens agerande. Ansvaret för verksamhetens måluppfyllelse skiljs från befogenheten över att tilldela resurser. "Kommunstyrelsen ska hålla fingrarna borta från skolan så länge nämnden håller budget" (Kommunstyrelseordförande)

Kommunstyrelseordförandena uttrycker som sin huvuduppgift att bedöma och prioritera de olika kommunala verksamheternas behov mot den samlade kommunnyttan. "*Min roll är balansera helheten. Jag har en samordnande roll.*" (Kommunstyrelseordf.) Begreppet "kommunnytta" syftar på det som man ser gynnar kommuninvånarnas välbefinnande. Det är ett samlingsbegrepp för bland annat näringslivsfrågor, infrastrukturfrågor, demografiska frågor, marknadsföring samt utbildning och omsorgsfrågor. Man ser den ekonomiska

34 Det kan här tilläggas att i vissa kommuner har kommunfullmäktige stärkt sin reella makt genom att avskaffa nämnderna för att mer direkt kunna påverka kommunens verksamhet. Denna s.k. alternativa organisation finns i ett trettiotal kommuner. Se Montin, (2007) s. 98.

styrningen som sin viktigaste uppgift, det vill säga att vid budgetberedningen prioritera insatser utifrån dess betydelse för den samlade kommunnyttan. Kommunalråden förefaller bäras upp av den position som de har inom den egna partigruppen i kommunen. Det kan illustreras av att kommunstyrelseordförande anför den egna partigruppens mening som mer riktningsgivande för beslut än underlag och överläggningar i kommunstyrelsen.

Ordförande för nämnden för skolan

Nämndordförandenas beskrivningar visar att de har en position mellan kommunövergripande politik och skolverksamhet. Detta innebär en mellanställning, som innebär agerande både nedåt och uppåt i den kommunala hierarkin. Nämndens uppgift är både att verkställa beslut fattade av kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige och att utifrån verksamhetens perspektiv ta fram underlag för beredning i kommunstyrelsen och beslut i kommunfullmäktige.

Detta dubbla uppdrag hanteras på olika sätt av de intervjuade nämndordförandena. Av intervjuerna framgår att det kan finnas ett passivt eller ett aktivt förhållningssätt i relation till förvaltningen och skolverksamheten. Det passiva sättet innebär att man lägger ansvaret för att hantera till exempel besparingskrav på förvaltningschefen som själv får avgöra vilka områden som ska drabbas. Det aktiva sättet är att nämnden utifrån egna överväganden tar beslut om vilka besparingsåtgärder som ska genomföras.

Även i relationen uppåt till kommunstyrelsen kan ett passivt respektive aktivt förhållningssätt urskiljas. Det passiva synsättet uttrycks i intervjuerna som en acceptans av sin situation som en nämnd bland andra nämnder. Man ser då till "kommunnyttan" utan att hävda bara sitt område. Denna situation kan illustreras av ett uttalande från en kommunstyrelseordförande: *"Barn- och utbildningsnämnden är lojal mot kommunledningen. Vi har förstått varandra ganska bra."* (Kommunstyrelseordf.) Ett annat synsätt som framförs är att nämnden hävdar vikten av sina behov, till exempel genom att hänvisa till nationella styrdokument, utvärderingsresultat eller föräldraopinion. Detta innebär i sin tur att man utmanar andra nämnder i konkurrensen om den gemensamma kommunresursen. Ett sätt att då ytterligare öka sin slagkraft är att nämnden lägger de partipolitiska skillnaderna åt sidan och uppträder som ett enat "nämndparti" mot de andra nämnderna. Detta är dock ett förhållningssätt som av några av de intervjuade kommunalråden betecknas som illojalt mot "kommunnyttan". *"Barn- och utbildningsnämnden är en engagerad nämnd. Men det finns alltid problem med nämndpartier. Finns här till viss del."* (Kommunstyrelseordf.)

Det finns nämndordförande som uttrycker stolthet och engagemang i sitt uppdrag. Dessa har även en vilja att visa sig i verksamheten. Detta kan ha flera syften. Ett är att med egna ögon se hur det är i förhållande till de bilder man

fått sig förmedlat i form av statistik eller påringningar från föräldrar. Därvid kan de ge uttryck för en kunskap om situationer som uppstått på grund av nedprioriteringar. *"Jag brukar vara ute och lyssna, och jag vet att fritidshemmen har det tufft."* (Nämndordf.) Ett annat syfte som beskrivs är att ta första stöten vid ett obekvämt beslut och därmed försöka stämma i bäcken.

Tjänstemännen

Kommunchefen

Kommuncheferna ger uttryck för att de har en position med distans till skolverksamheten. De uttrycker att de är dåligt insatta i skolverksamhetens förordningar och mål. Kommuncheferna beskriver sin kunskap om läget i kommunens skolverksamhet som fokuserad till hur denna framträder i kommunens uppföljningssystem. *"Som kommunchef tittar jag inte på läroplanen utan på nyckeltal."* (Kommunchef) När kommunchefen tidigare haft tjänst inom skolsektorn har denne en bredare kunskap och ett större intresse för skolans situation.

De flesta ser sig som samordnare av alla kommunens områden, varav skolan är ett. *"Var fjortonde dag träffar jag förvaltningschefer och andra. Alla samarbetar. Helheten stöder delar. Viktigt att hålla budgeten. Viktigt att jobba tvärssektoriellt."* (Kommunchef) Deras fokus upptas enligt våra intervjuer ofta av organisatorisk, näringslivsmässig eller ekonomisk problemlösning och utvecklingsinsatser. Skolverksamheten ingår hos kommuncheferna huvudsakligen i ett organisatoriskt eller ekonomiskt sammanhang.

Kommuncheferna uttrycker sig i handlingstermer. De beskriver vad som är gjort och vad som bör göras, ofta med fokus på specifika problematiska situationer. Vanliga uppgifter att hantera är att rationalisera organisationen och stärka marknadsföringen av kommunen, det vill säga att skapa förutsättningar för en god ekonomi i kommunen. Det förekommer hos kommuncheferna även en frustration över att skolverksamheten inte agerar så rationellt som de förväntar sig.

Genom sin uppgift att bereda kommunstyrelsens ärenden har kommunchefen en sorterande funktion. Närhet till den politiska makten, övergripande kunskap om verksamhet och ekonomi och deltagande i kommunstyrelsens sammanträden ger kommunchefen möjlighet att ha ett stort inflytande genom att ge bilder av situation och behov i kommunen.³⁵ *"Jag är varje torsdag med vid kommunstyrelseberedning och ks-möten."* (Kommunchef)

35 Jfr Högberg, Örjan (2007). *Maktlösa makthavare: en studie om kommunalt chefskap*. Diss. Linköping: Linköpings universitet, 2007 s. 201ff.

Förvaltningschefen för skolan

Förvaltningschefen för skolan benämns olika – skolchef, barn- och utbildningschef eller bildningschef – beroende på ansvarsområdets omfattning. Förvaltningschefens situation skiftar beroende på kommunens storlek, från att leda ett eget förvaltningskontor till att vara ensam.

Av intervjuerna framgår att förvaltningschefen har två typer av mellanställning. Den ena är en mellanställning mellan kommunpolitik och skolverksamhet. Här kan förvaltningschefen välja att betona skolverksamhetens behov gentemot politiken eller föra fram den politiska uppfattningen gentemot skolverksamheten. De intervjuade förvaltningscheferna uttrycker att det är den politiska viljan, ofta förmedlad genom ekonomiska uppdrag, som är det yttersta rättesnöret. Den andra mellanställningen är mellan det kommunala uppdraget och de statliga direktiven för skolverksamheten. Förvaltningschefen arbetar på kommunens uppdrag. Även om inget statligt uppdrag är riktat till förvaltningschefen, har denna att relatera sitt yrkesutövande till lagar och förordningar som är riktade till kommunen som huvudman och till rektorer och lärare.

Positionen mellan det kommunala uppdraget, skolverksamheten och statens krav på kommunerna lämnar också ett utrymme för förvaltningschefens egna prioriteringar och strategier. I linje med detta uttrycker några förvaltningschefer i intervjuerna att de strävar efter att stärka sina egna förutsättningar att göra de prioriteringar man ser som bäst för verksamheten. Två huvudstrategier kan urskiljas. Den ena innebär att påverka besluten på förhand genom tydligt formulerade underlag. *”Som förvaltningschef är det jag som närmast politiken svarar för att de får ett sådant underlag som gör att de kan fatta kloka beslut.”* (Förvaltningschef) Det andra förhållningssättet är att påverka i efterhand genom att ha friutrymme att tolka allmänt hållna politiska beslut som uttryckts i målbilder och ambitioner. Detta sistnämnda förhållande uppmärksammas kritiskt av en kommunchef. *”Politikerna ger inte klara uppdrag och det gör förvaltningen för självständig.”* (Kommunchef)

När gränslinjen till politiken beskrivs, sker det genom att skilja mellan ”vad” och ”hur”. ”Vad” indikerar att det är en politikerfråga, ”hur” att det är ett tjänstemannaärendet. *”Vi har varit överens om ansvarsfördelning – skillnaden mellan vadet, det vill säga målbilderna och ambitionerna, och huret. Ett politiskt vad och sen beskriver vi hur.”* (Förvaltningschef) I praktiken är den till synes klara uppdelning i ”vad” och ”hur” inte så användbar. Förvaltningschefen kan på olika sätt dirigera inriktningen av politikernas vad³⁶, medan politikerna ofta är intresserade även av hur-frågan. *”Genom att även hur-delen läggs fram*

36 Montin, Stig (2007) s. 107ff.

för politikerna, kan de ändra inriktning. Allt kan göras till vad-fråga: Politiken bestämmer vad, inriktning och budget.” (Förvaltningschef).

Gränserna mellan nämndens och förvaltningschefens ansvar är flytande och skiftar från kommun till kommun. Intervjuerna visar att förvaltningschefen kan vara den initiativtagande och initierade parten. Dock har den politiska sidan den yttersta makten genom att tillsätta och kunna avskeda förvaltningschefen. Det är i mycket personliga relationer och personernas skicklighet i utövandet av sitt uppdrag som avgör maktfördelning och inriktning av verksamheten. *”Barn- och utbildningsnämnden är beroende av hur skicklig förvaltningschefen är. Därför ligger mycket makt hos förvaltningschefen som kan stödja eller sabba.” (Kommunchef)* Detta innebär ett slags ömsesidigt beroende. De intervjuade nämndordförandena beskriver sitt beroende av förvaltningschefens kunskaper vid ärenden till kommunstyrelsen. På motsvarande sätt beskriver förvaltningschefer vikten av att nämndordföranden är med och backar upp kommunikationen av politiska beslut till verksamheten.

Förvaltningscheferna uttrycker en ambition att fokusera den pedagogiska verksamheten. De konstaterar dock att denna i praktiken får vika för en verklighet som främst består av många fasta mötestider, administrativa och ekonomiska uppdrag, personalproblematik och omorganisationer. Dock försöker förvaltningscheferna att hantera sina uppgifter så att en indirekt effekt blir att skona och i bästa fall stärka kvaliteten i skolans pedagogiska verksamhet. Den mer skolutvecklande delen i deras arbete utgörs enligt de intervjuade förvaltningscheferna av lednings- och organisationsfrågor. De har i lägre grad direkt fokus på orsaker till bristande måluppfyllelse.

Förvaltningschefen är den enda befattning som inte benämns i skollagstiftningen, men som staten i officiella texter utgår ifrån finns. Även om de intervjuade förvaltningscheferna uttrycker sin ambition att följa de nationella riktlinjerna och måldokumentet, kan ansvaret passera förvaltningschefen utan att detta strider mot någon förordning.³⁷

Förvaltningschefen är chef för rektorerna och lärarna i kommunen. Medan förvaltningschefen är anställd av och får sina uppdrag av den politiska ledningen i kommunen, är rektor och lärare myndighetsutövande och har uppdrag direkt formulerade av staten. Detta uttrycks av förvaltningschefer som en orsak till att de, trots sin formella makt, har svårigheter att i praktiken leda och få genomslag för sina intentioner hos rektorerna.

37 Nihlfors, Elisabet (2003). *Skolchefen i skolans styrning och ledning*. Diss. Uppsala univ. 2003 s. 219.

Förskjutning nedåt av huvudmannaansvaret

Intervjuerna med politiker och tjänstemän ger sammantaget en bild av att huvudmannaansvaret förskjuts nedåt i organisationen. Det framgår tydligt av intervjuerna att medan makten över verksamhetens förutsättningar stannar på högre nivå, delegeras huvudmannaansvaret ofta till en nämnd eller förvaltning. Bidragande orsaker är att skolverksamheten bedöms vara komplicerad och att det statliga uppdraget uppfattas som främst riktat till rektorer och lärare.

I det följande beskrivs de bilder som intervjuerna gett av decentraliseringen nedåt i den kommunala organisationen. Därefter sker en beskrivning av återkopplingen av skolverksamhetens lägesbild till högre ansvarsnivåer.

Från kommunfullmäktige till kommunstyrelsen

Kommunfullmäktige ansvarar för att kommunens verksamhet sker i enlighet med statliga lagar och förordningar. Fullmäktige har den yttersta beslutanderätten i kommunen.

För att hantera situationen med ett stort antal förtroendevalda i kommunfullmäktige och ett omfattande ansvarsområde finns en kommunstyrelse, vars lagstadgade uppgift är att bereda ärenden inom alla verksamhetsområden för beslut i kommunfullmäktige.³⁸ Kommunstyrelsen ska således ge underlag för kommunfullmäktiges överväganden och beslut. Det förekommer dock att kommunstyrelsen fungerar som ett ”mini-fullmäktige” genom att även ta beslut i frågor som ingår i kommunfullmäktiges ansvarsområde. Besluten anses bli desamma men hanteringen upplevs effektivare.

Även beslut som rör kommunens prioriteringar i sin verksamhet sker i praktiken i kommunstyrelsen, genom att det är här den ekonomiska tilldelningen till verksamheterna utformas. *”Fullmäktige tar övergripande mål. Kommunstyrelsen tar de flesta budgetbesluten. Nämnden tar detaljerna.”* (Kommunstyrelseordf.)

Det finns forskning som visar att det är kommunstyrelsen som i praktiken avgör den kommunala skolverksamhetens villkor. Kommunfullmäktige betecknas som ett ”transportkompani”.³⁹ Det är kommunstyrelsen som är kommunens informella maktcentrum. ”Den verkliga politiska makten finns hos enskilda kommunalråd och ledande tjänstemän”⁴⁰

Från kommunstyrelsen till nämnderna

Kommunstyrelsens huvudfokus beskrivs ligga på egna initierade processer och projekt, ofta med näringslivs- eller infrastruktursperspektiv. I de fall ären-

38 6 kap. 4 § kommunallagen (1991:900).

39 Montin, Stig (2007) s. 73.

40 Montin, Stig (2007) s. 97f.

dena gäller skolan brukar de avse områden utanför skolans kärnverksamhet. Exempel på sådana ärenden är skolors placering, fristående skolors etablering, skolskjutsar och rationalisering av skolmatsorganisationen. *"Kommunstyrelsen har hand om ekonomiska förändringar av större vikt som nybyggnader och omflyttningar av skolor."* (Kommunstyrelseordf.)

Kommunstyrelsens fokus ligger enligt intervjuerna på den ekonomiska fördelningen till de olika kommunala verksamheterna. Däremot ser man inte sig eller kommunfullmäktige som den instans som är ytterst ansvarig för skolverksamhetens måluppfyllelse. Ett motiv som nämns är att när staten sätter målen är staten ytterst ansvarig för att de nås. *"Staten sätter mål åt kommunen. Är inte staten huvudman då?"* (Kommunchef) Visserligen uppmärksammas bristerna i skolornas måluppfyllelse i kommunstyrelsen och ses som ett bekymmer, särskilt när måluppfyllelsen är lägre än riksgenomsnittet för landets kommuner. Men ansvaret för den bristande måluppfyllelsen och dess hantering förläggs till nämndnivån.

I samtliga kommuner beskrivs nämnden vara starkt beroende av kommunstyrelsens agerande och även i praktiken ansvarig inför denna. Kommunallagen ger inte kommunstyrelsen någon befälsrätt över andra nämnder, men mycket talar för att kommunstyrelsen i praktiken fungerar som ett överordnat maktorgan.⁴¹ Den ökade maktkoncentrationen till kommunstyrelsens ordförande, kommunalrådet, kan medföra att facknämnderna hamnar på undantag.⁴² Intervjuutsagorna antyder att det har skapats en oreglerad ansvarsrelation från nämnd till kommunstyrelse, som inte finns i den formella regleringen av kommunens organisation enligt kommunallagen, där nämnden är ansvarig inför fullmäktige.⁴³

Från nämnden till förvaltningschefen

Nämnden ska fullgöra kommunfullmäktiges huvudmannauppgift att genomföra en skolverksamhet där alla elever ges förutsättningar att uppnå de nationella målen för utbildningen. Om nämnden uppfattar skolverksamheten som alltför komplex, kan den politiska uppgiften att balansera behov och resurser i praktiken övertas av förvaltningschefen eller enskilda kommuntjänstemän. Tjänstemännen får därmed ökad makt på bekostnad av politikernas makt.⁴⁴ Denna situation illustreras av att skolpolitikerna agerar först då det finns ett

41 Petersson, Olof (2006). *Kommunalpolitik*. 5 uppl. Stockholm: Norstedts juridik s. 150.

42 Petersson, Olof (2006) s. 135.

43 3 kap 3 § kommunallagen (1991:900).

44 Montin, Stig (2007) s. 109.

färdigt tjänstemannaförslag att ta ställning till och fatta politiskt beslut om. Därmed blir nämndens agerande i huvudsak mer reaktivt än proaktivt.⁴⁵

Förvaltningschefen har i denna situation stort inflytande över vilka ärenden som ska föras upp på den politiska dagordningen. Detta kan ske utifrån rutin eller, som i detta fall, på ett aktivt sätt: *"De professionella uppdrag som staten har lagt på kommunerna är jag ansvarig för att de förs in i den politiska processen. Jag måste som professionell visa upp de risk- och konsekvensanalyser och vad som står i lagen för nämnden. 'Ska ni bryta mot lagen så bör ni veta om det'." (Förvaltningschef)* Samtidigt uttrycker förvaltningschefer svårigheter att presentera förslag för nämndledamöter som dessa inte alltid har tillräcklig kunskap för att förstå. *"Vi har kämpat för att göra situationen tydlig för politikerna. Vi har kämpat för att visa på papper det som politikerna inte förstår." (Förvaltningschef)*

Även om intervjuerna uppvisar en skiljelinje där politikerna har ansvar för vad som bör göras och tjänstemännen för att effektuera detta, beskrivs rollerna i praktiken som sammanblandade. Rollerna kan till och med bli omvända. Det innebär att det kan vara förvaltningschefen som drar upp de långsiktiga planerna för skolan, medan det är politikerna som hanterar detaljärendena.⁴⁶

Mycket talar för att det finns en relation mellan förvaltningschefer och politiker på kommunal nivå, där politikerna befinner sig i klart underläge.⁴⁷ Förvaltningschefens inverkan på den politiska agendan uttrycks i att denne ibland anser sig själv bära huvudmannens ansvar, vilket framgår av detta svar på frågan vem som är huvudman: *"I praktiken blir det jag. Men egentligen är det fullmäktige." (Förvaltningschef)*. Många strategiska frågor som rör skolverksamhetens inriktning kan därför komma att hanteras utan politikernas inblandning.⁴⁸

Samtidigt kan förskjutningen av det politiska ansvaret nedåt i organisationen innebära en fastlåsning av förvaltningschefens möjligheter. Detta bekräftar den forskning som visar att även professionella grupper kan uppleva maktlöshet eftersom "makten" i praktiken innefattar att prioritera behov utifrån tilldelade resurser.⁴⁹ Friheten att agera reduceras och kompliceras av att makten över fördelningen av de ekonomiska resurserna finns kvar hos den politiska kommunledningen. Intervjuerna antyder att ett sätt att hantera denna situation kan vara att kanalisera ansvaret för måluppfyllelsen vidare ner till varje rektor. *"Ansvaret för dålig måluppfyllelse vilar på nämnden. Men i praktiken vilar det på rektorer och lärare." (Förvaltningschef)* Rektorernas

45 Skolverket (1999a) s. 35.

46 Petersson, Olof (2006) s. 140.

47 Blom, Agneta P. (1994). *Kommunalt chefskap: en studie om ansvar, ledarskap och demokrati*. Diss. Lunds univ. s. 167.

48 Blom, Agneta P. (1994) s. 175.

49 Montin, Stig (2007) s. 109

situation, klämda mellan kommunala och statliga krav, har uppmärksammats i andra sammanhang.⁵⁰

Försvårad återkoppling

Den samlade bilden av intervjuerna visar på en situation där befogenhet och ansvar skiljs åt i den kommunala politiska organisationen. Detta behöver inte vara ett problem om det finns en fungerande återkoppling från dem som har tilldelats det operativa ansvaret till dem som har befogenheterna och makten att ge förutsättningarna. Det kräver dock att de som har befogenheterna har beredskap att använda och reagera på den kunskap som förmedlas.

Det finns en samstämmighet mellan förvaltningschefer och nämndordförande i att de har svårt att få gehör för sina synpunkter och behov hos den högsta politiska ledningen, där makten finns att förändra organisationen och tilldela resurser. *Alla tror de kan något om skola.* (Nämndordf.) Alla i beslutande ställning har en mer eller mindre direkt erfarenhet av och därmed uppfattning om skolan. De intervjuade beskriver att de får intryck av skolverksamheten genom till exempel de egna barnens eller barnbarnens skolgång. Det innebär att politikerna i den högsta ledningen kan uttrycka åsikter om skolans styrkor och svagheter oberoende av nämndens framförda underlag. Genom att "alla kan något om skolan" försvagas nämndens "expertstatus" och därmed tyngden i deras argument. *"Skolnämndens status är lägre än andra nämnders. Beror på tradition."* (Nämndordf.)

Intervjuerna visar på en kommunledning som är fullt upptagen med att hantera en mängd kommunala ärenden, akuta och långsiktiga, där skolverksamheten utgör en del. Detta är helt naturligt. Även om skolverksamheten är omfattande till verksamhet och budget, beskrivs en tradition som innebär att skolverksamheten inte har en sådan status, att den naturligt får den kommunala ledningens uppmärksamhet. Av intervjuerna framgår en problematik i återkoppling från nämnden, med operativt ansvar, till kommunledningen, med det yttersta huvudmannaansvaret. Medan kommunledningen hänvisar till den återkoppling man får i form av nationell statistik om kommunens skolor, hänvisar nämndordföranden och förvaltningschefer till sina egna underlag för att ge en bild av läget i skolverksamheten. De beskriver att deras försök att i kvalitetsredovisningar och andra underlag ge en bredare och mer fördjupad bild utifrån de nationella styrdokumentens mål har svårt att finna mottagare på den högre kommunnivån. *"Du kan råka ut för att du har svaga politiker i en*

50 T.ex. Skolinspektionen (2010). *Rektors ledarskap: en granskning av hur rektor leder skolans arbete mot ökad måluppfyllelse*. Stockholm.; Arbetsmiljöverket (2011) *Rektorers arbetsmiljö*. ISG 2011/100102.

facknämnd och då ligger skolan illa till. För kommunstyrelsen har ingen anledning att förstå sig på skolan, och frågar inte ens efter det.” (Förvaltningschef).

En förklaring till svårigheterna att ge återkoppling kan vara att den politiska ledningens företrädare beskriver sig som i första hand ansvariga inför kommuninvånarna. Man är vald av kommunmedborgarna och man utvärderas var fjärde år i kommunvalen. Ett exempel på hur kommuninvånarnas mening går före statliga författningar och Skolverkets allmänna råd kan beskrivas genom politikercitatet *”Stockholm’ säger att vi ska minska gruppstorleken, men föräldrarna vill ha längre öppettider. Vi gör som föräldrarna vill.”*

Genom svårigheterna att återkoppla till kommunledningen kring frågor som rör skolans kvalitet och måluppfyllelse, påverkas i praktiken även ansvarsrelationen i kommunen. Kommunledningen förutsätter att nämnden och förvaltningschefen tar ansvaret inför staten. Kommunledningen utkräver ansvar från nämnden för de kommunala målen för skolan. Därmed har nämndnivån dubbelt ansvar, både ett upplevt inför staten och ett reellt inför kommunledningen.

Sammanfattning och diskussion

Ej klargjort hur huvudmannaansvaret ska hanteras

Av intervjuerna framgår att såväl politiker som tjänstemän har skilda uppfattningar om vilken kommunal instans som statens huvudmannauppdrag riktar sig till, det vill säga vilken nivå som ska ta det yttersta ansvaret för statens krav. Vem i kommunen som är mottagaren av huvudmannauppdraget och hur detta ska hanteras tycks vara oklart.

Det finns även en oklarhet vad huvudmannauppdraget innebär. En förklaring till detta kan sökas i historiska rötter. Kommunerna var vid kommunaliseringen oförberedda på det ansvar som huvudmannaskapet för skolan innebar, och fick från början inget stöd i sin tolkning.⁵¹ För att markera ett avståndstagande till det tidigare styrsystemet intog Skolverket i början av 1990-talet en låg profil och aktade sig för att uppfattas som styrande av verksamheten. ”Inte kliva över kommungränsen” blev ett uttryck för att markera kommunernas eget ansvar. I enlighet med decentraliseringstanken och en strikt målstyrningspolicy enligt intentionerna i riksdagens beslut med anledning av den så kallade ansvarspropositionen⁵², överlämnades till kommunerna att tolka och verkställa sitt uppdrag att ge förutsättningar för en skolverksamhet som leder till att de nationella målen uppnås. Statens tillbakadragna hållning kan ha hindrat kom-

51 Stenlås, Niklas (2009). *En kår i kläm: läraryrket mellan professionella ideal och statliga reformideologier*. Stockholm: Finansdepartementet, Regeringskansliet s. 11.

52 SOU 1990/91:18.

munerna att kommunicera de frågor som uppstod. Detta kan i sin tur ha dolt behovet för den statliga nivån att förtydliga lagens krav på huvudmannen.

Den här problematiken fäste Skolverket uppmärksamhet på redan 1993 genom att i sin lägesbedömning till regeringen påtala att kommunerna, trots tydliga statliga uppdrag, endast i ringa grad visat sitt ansvarstagande som huvudmän för skolan.⁵³ Efterhand som det blev tydligare att kommuner inte tog det avsedda huvudmannaansvaret utarbetade Skolverket en handlingsplan för att uppmärksamma huvudmännen på deras ansvar för skolan. I planen ingick bland annat att ledande politiker i samtliga kommuner under 1997 och 1998 inbjöds till överläggningar med Skolverkets ledning.⁵⁴ I planen ingick även en skrift, "Ansvaret för skolan – en kommunal utmaning" som i första hand riktades till kommunernas politiker. Den beskriver bakgrund och motiv till ansvarsfördelningen mellan stat och kommun samt går igenom hur de kommunala styrinstrumenten kan användas för att nå de nationellt uppsatta målen. I olika sammanhang har Skolverket härefter påtalat vikten av huvudmannens styrning och egenkontroll av skolverksamheten.

Oklart hur återkoppling sker

Kommunledningen har, som huvudman för skolan, ett yttersta ansvar för såväl processens kvalitet som måluppfyllelse. Det innebär att ge förutsättningar så att skolverksamheten kan följa läroplanens riktlinjers kvalitetskrav och de nationella målen kan uppnås samt utvärdera att så sker. Enligt intervjuerna förskjuts istället detta ansvar nedåt i organisationen. I praktiken kan det innebära att kommunledningens huvudmannaansvar att skapa förutsättningar för måluppfyllelse läggs på enskilda rektorer.⁵⁵ Att statens adressering i tillsynsbeslut har riktats till ansvarig nämnd, inte till kommunfullmäktige, kan ha bidragit till att ansvaret uppfattats ligga längre ner i den kommunala politiska organisationen.

Att utföra statens uppdrag för skolverksamheten förläggs av kommunfullmäktige, i enlighet med skollagen och kommunallagen, till en nämnd att fullgöra. Detta är i linje med den decentralisering som eftersträvades vid kommunaliseringen.⁵⁶ Väsentligt och bärande i decentraliseringstanken är dock att befogenhet och ansvarstagande följs åt. Beslut ska fattas av den nivå som även kan ta ansvar för dess konsekvenser. För att decentraliseringen av huvudman-

53 Skolverket (1993). *Bilden av skolan* 1993. Fördjupad anslagsframställan 1994/95–1996/97 s. 89ff.

54 Skolverket (1996a) *Kommunernas styrning och egenkontroll* s. 9, beskrivs även i Skolverket (1997a) *Ansvaret för skolan – en kommunal utmaning*, s. 7.

55 Jr Skolinspektionen (2010). *Rektors ledarskap: en granskning av hur rektor leder skolans arbete mot ökad måluppfyllelse*. Stockholm s. 7.

56 Prop. (1988/89:4). *Om skolans utveckling och styrning*. Stockholm.

naansvaret ska fungera krävs därför en fungerande återkoppling uppåt i organisationen, till den högsta politiska ledningen. Denna återkoppling är beroende av att kommunledningen uppfattar sig som ytterst ansvarig för skolverksamheten, och som huvudman tar sitt ansvar för det statliga uppdraget. Det är den högsta kommunala nivån som har det yttersta ansvaret och makten att, om den lägre nivån har svårigheter att fullgöra uppdraget, kunna göra förändringar i ledning och organisation, och kunna tilldela de resurser som behövs för att nå de uppställda målen. En förutsättning för att kommunledningen ska ta detta ansvar är att den utvärderar och reagerar på resultat och eventuella brister i måluppfyllelse.

Statlig styrning genom mål- och resultatuppföljning

Statens normativa styrning av skolan manifesteras av läroplanens mål för skolverksamheten och av de olika kursplanerna. Skollagen ger huvudmannen uppdrag att ansvara för att utbildningen genomförs enligt läroplanen och andra förordningar.⁵⁷ Huvudmannen ska, om de uppsatta nationella målen inte nås, sätta in de åtgärder som behövs för att eleverna i kommunens skolor ska kunna nå dessa. Staten har successivt blivit allt aktivare i att granska och följa upp hur väl skolverksamheterna fungerar.

Detta kapitel har fokus på hur statens normativa styrning genom styrdokument har mottagits och hanterats i de aktuella kommunerna. I kapitlet redogörs även för hur statens informativa ansatser för att uppmärksamma styrdokumentet har hanterats.

Nationella måldokument anpassas

Kommunens skolplan har symbolisk funktion

Av kommunens skolplan ska ”särskilt framgå de åtgärder som kommunen avser vidta för att uppnå de nationella mål som satts upp för skolan”.⁵⁸ Istället för att visa på hur de nationella målen ska uppnås, innehåller de intervjuade kommunernas skolplaner en kommunal vision för skolan. Denna utgörs av en summering av de nationella målen följt av egna kommunala mål.

De intervjuade politikerna ser skolplanen mer som ett medel för att ge en önskad bild av verksamheten till kommuninvånarna, än som en utgångspunkt i arbetet med att förverkliga nationella mål. Vid mera direkta frågor visar sig skolplanen i huvudsak ha en symbolisk betydelse, ett policydokument för kommunens marknadsföring. *”Skolplanen är mest för att visa upp kommunens ambitioner med skolan.” (Nämndordf.)* Det framgår av intervjuerna med politikerna att skolplanerna inte har den enligt lagtexten avsedda funktionen att klargöra kommunens åtgärder för att nå de nationella målen.

På förvaltningschefsnivå uttrycks skilda bilder av skolplanens användbarhet. Den ses av vissa som ett skyltfönster mot medborgarna, utan förankring i verksamheten. Ett exempel på detta är frustrerade uttalanden om skillnader mellan innehållet i kommunens skolplan och den faktiska inriktningen på de politiska besluten. Av andra uttrycks skolplanens mål vara en utgångspunkt för utarbetandet av förvaltningens verksamhetsplan.

57 1 kap. 4 § skollagen (1985:1100) och 2 kap. 8 § skollagen (2010:800).

58 2 kap. 8 § skollagen (1985:1100). Citatet är från den skollag som gällt till hösten 2010.

Skollagen 2010:800 har inget krav på kommunal skolplan.

Kommunens måldokument sorterar bland de nationella målen

Det är inte skolplanens mål utan de mål för skolan som skrivs in i det årliga mål- och budgetdokumentet för kommunens alla verksamhetsområden, som enligt de intervjuade i praktiken styr verksamheten i kommunens skolor. Dessa kommunalt beskrivna mål för skolan utgörs huvudsakligen av ett fåtal mål som lätt kan följas upp statistiskt. De ingår i kommunens samlade måldokument för alla verksamheter, ibland endast som en del av budgethandlingarna.

Samtliga intervjuade uppfattar de nationella målen för skolan som omfattande både till innehåll och mängd. De nationella målen ses mer som en vision än faktiska mål för kommunens skolverksamhet. Urvalet av nationella mål i de kommunala mål- och budgetdokumenten tycks dirigeras av att de är uppmärksammade i nationell statistik.⁵⁹ Det innebär att här återfinns kunskapsmålen för svenska, matematik och engelska, vilka är behörighetsgivande för studier på gymnasiets nationella program. Även kunskapsmålen i åk 3, 5 och 9 är uppmärksammade i de ämnen som mäts i nationella prov. Detta fokus beskrivs av de intervjuade bero på ökad massmediebevakning och offentlig kommunrangordning. Därtill påverkar kunskapsresultaten kommunens resurser genom att de avgör hur många elever som kan komma att behöva ett fjärde gymnasieår. Förutom dessa statistiskt uppmärksammade nationella mål, kan kommunerna lägga till egna formulerade mål för verksamheten som mer eller mindre anknyter till läroplanen. Exempel på sådana mål är ökad elevtrivsel i skolan, hög föräldranöjdhet med förskola och fritidshem, högt deltagande i den nationella lärarfortbildningen, minskad sjukfrånvaro bland personal och minskad kostnad per betygspoäng.

Ett tydligt exempel på en komplex målbild rör hanteringen av fritidshemmen. De nationella målen för fritidshemmen är i stort okända på alla politiskernivåer och inte prioriterade på förvaltningschefsnivån i studiens kommuner. Detta har inneburit att de kommunala målen för verksamheten, om sådana över huvud taget formulerats, ligger långt ifrån de som uttrycks i läroplanen och i Skolverkets allmänna råd för fritidshem⁶⁰.

Trots uppfattningen på alla kommunala nivåer att lärarna är den viktigaste resursen för elevernas lärande saknas tydliga kommunmål för hur lärarnas kompetens i undervisningssituationen ska utvärderas och stärkas. Istället är lärartätheten, som är lätt statistiskt mätbar, det som är mest uppmärksammat och diskuterat i de intervjuade kommunerna. Om läraren har utbildning i undervisningsämnet är inte i fokus vare sig på förvaltningsnivå eller på politiskernivån i de kommuner som ingår i studien. Att läraren har lärarexamen

59 Utifrån en genomgång av de aktuella kommunernas webbplatser.

60 Skolverket (1997b). *Kvalitet i fritidshem: allmänna råd och kommentarer*. Stockholm.

ses som önskvärt, men mer beroende av att det är ett krav i skollagen än av en ambition att höja kompetensnivån.

Olika målbilder försvårar kommunikation och återkoppling

Att det finns nationella mål för kommunens skolverksamhet är väl känt för alla intervjuade. Förvaltningschefer uppvisar en förtrogenhet och säkerhet att samtala om läroplanens mål. Bland nämndordförandena skiljer sig kunskaperna om läroplanens mål avsevärt. Om de inte har ett särskilt personligt intresse, får de förtroendevalda i praktiken kännedom om de nationella målen indirekt i de delar de återspeglas i olika kommunala skoldokument eller används som argument i diskussionen vid olika beslutsärenden. Kommunens högsta ledning ger i intervjuerna en bild av målen för skolverksamheten som är starkt påverkad av generella beskrivningar och av egna eller andras personliga intryck.

Avsaknad av gemensam kunskap om de nationella målen hindrar dialog och förståelse mellan den lägre och den högre ansvarsnivån i kommunen. De intervjuade förvaltningscheferna och nämndordförandena uttrycker samstämmigt svårigheterna att förankra dessa mål högre upp i den politiska ledningen. En förvaltningschef beskriver svårigheten att kommunicera de nationella målen till kommunledningen så här: *"Jag använder läroplanen för att visa att skolan är 'en levande verksamhet', men får dålig förståelse för det i kommunledningen."* (Förvaltningschef) En nämndordförande, som har en bred erfarenhet från olika nämnder, ger denna kommentar *"Jag har suttit i flera nämnder. I skolnämnden fascinerar jag av hur mycket den präglas av politikernas egen bild av sin egen skolgång, och hur lite det präglas av riksdag, regering och skolmyndigheters bestämmelser. Så skulle det inte vara om man satt i till exempel tekniska nämnden."* (Nämndordf.)

De intervjuade förvaltningscheferna och nämndordförandena ger uttryck för att acceptera de kommunala målen och samtidigt göra det bästa för att verka i riktning mot de nationella målen. *"Jag är skyldig att uppfylla de kommunala uppdragen men jag försöker ändå driva det statliga uppdraget."* (Förvaltningschef) En relativt nytillträdd förvaltningschef har dock en aktiv strategi för att hävda de nationella målen på nämndnivå. *"Det uppdrag som staten har lagt på kommunerna är jag ansvarig för att det förs in i den politiska processen. Det är först nu som nämnden förstår att de inte behöver fatta beslut som redan är politiskt nationellt fattade. De behöver inte hitta på något nytt."* (Förvaltningschef)

Att det finns läroplansmål för fritidshemmen väcker ofta förvåning. De pedagogiska mål som gäller för fritidshemmen är obekanta. De beskrivna målen domineras så gott som helt av sociala mål, med inriktning på fritidsverksamhet och avkoppling efter en ansträngande skoldag.

När det gäller målet att lärarna ska vara behöriga att undervisa och även ha utbildning i undervisningsämnet, finns på högre kommunledningsnivå

ibland en förvåning över frågan. Man har då trott det var självklart att lärarna är behöriga och utbildade i ämnet. Hos förvaltningscheferna och nämndordförandena finns kunskap om skillnaden mellan hur det är och hur det bör vara. Men här finns även en mer pragmatisk inställning. Man har ambitionen att verka för en ökad behörighet, men kommenterar samtidigt andra faktorer som viktigare. Ett exempel är uttalandet: *"Vem har inte haft en utbildad lektor som varit totalt värdelös på att undervisa och haft vikarier som varit fantastiska lärare."* (Nämndordf.) Ibland förklaras bristerna på utbildade lärare av att det är organisatoriskt svårlöst, till exempel på mindre skolor. Andra skäl handlar om relationer. Det är bättre att lärarna undervisar elever de redan känner i ytterligare ett ämne än att eleverna får en lärare till, även om denne är ämnesutbildad.

De olika målbilderna försvårar också kommunikationen mellan politiker och skolverksamheten. Politiker beskriver svårigheter att vid besök i skolorna få till en konstruktiv dialog med lärarna. Bland politikerna finns erfarenheter av att direkt kontakt med lärarpersonal leder till en polariserad dialog, som de beskriver beror på olika målbilder. Medan politikerna utgår från kommunens mål för skolan "kontrar" lärarna med att citera ur läroplan och kursplaner. Lärarna som yrkeskår beskrivs i intervjuerna som mer eller mindre avogt inställda till den kommunala ledningen. *"Lärarna längtar tillbaka till staten."* (Nämndordf.) är ett citat som illustrerar denna inställning. Lärarkåren beskrivs av politiker och kommunchefer som svårpåverkbar, svårhanterlig och med mycket skiftande kompetenser.

Intervjuerna visar att det kan vara svårt för förvaltningschef och nämndordförande att hävda läroplanens mål för skolan inför kommunledningen. Det är istället vissa utvalda nationella mål tillsammans med egna kommunala, som blir de mål som uppmärksammas.

Fyra resultatkällor

Det är först när information om resultat föreligger som en värdering av måluppfyllelsen är möjlig. Den resultatinformation som ligger till grund för kunskap om kommunens måluppfyllelse kommer enligt de intervjuade huvudsakligen från fyra källor. Av dessa är två externa, "Öppna jämförelser" som ges ut av Sveriges kommuner och landsting (SKL)⁶¹ och Skolinspektionens tillsynsrapport för kommunen. De två interna resultatkällorna som nämns är

⁶¹ Sveriges kommuner och landsting tar årligen fram rapporter med öppna jämförelser för folkhälsa, hälso- och sjukvård, grundskola, gymnasieskola, trygghet och säkerhet, vård och omsorg om äldre samt övrig socialtjänst. Rapporterna redovisar verksamheten med fokus på resultat per landsting eller kommun. Se t.ex. Feldt, Joakim (red.) (2010). *Öppna jämförelser. Grundskola 2010*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting

kommunens centrala uppföljningssystem samt, mer ojämnt förekommande i samtalen, kommunens kvalitetsredovisning för skolan.

Externa informationskällor

SKL:s årligen återkommande statistiska sammanställning "Öppna jämförelser" är den dominerande externa informationskällan för att värdera den egna kommunens måloppfyllelse. Denna uppmärksammas av politiker och tjänstemän på alla nivåer och beskrivs som den viktigaste externa informationen. Det visar sig dock att det inte är själva rapporten som avses, utan dess tabell i bilaga 4. I denna bilaga, grundad på statistik från Skolverket, rangordnas varje kommun utifrån ett antal resurs- och resultatindikatorer från bästa till sämsta kommun. Av listan framgår den enskilda kommunens plats i rangordningen och platsförändringen från föregående år för de utvalda resultat- och resursindikatorerna.⁶² Den högre politiska nivån uppskattar att SKL:s öppna jämförelser ger en lättillgänglig bild av situationen och av läget i förhållande till andra kommuner. *"Jag är i grunden ekonom och inte skolexpert. Jag tittar på SKL:s sammanfattningar."* (Kommunstyrelseordf.) Den lägre politiska nivån, nämnden, ser jämförelserna som en möjlighet att utifrån en låg placering motivera sitt behov av resurstillskott. *"Att vi inte ligger bra till i Öppna jämförelser är ett av våra argument, när vi svart på vitt ser var vi hamnar i förhållande till andra kommuner."* (Nämndordf.)

Skolinspektionens tillsynsrapport för kommunen är den andra särskilt uppmärksammade externa rapporten enligt intervjupersonerna. Den upplevs ha en lättillgänglig struktur och tydligt markera inom vilka områden kritik riktas mot kommunen. Den uppskattas även om kritiken är negativ. *"Att bli kritiserad ger oss möjlighet att bli bättre."* (Förvaltningschef) Skolinspektionens tillsynsrapport upplevs ge en överskådlig bild av den egna skolverksamheten, som alla kan relatera till. *Skolinspektionens objektiva bild är bra för balansens skull."* (Kommunstyrelseordf.) Av de högre kommunansvariga ses Skolinspektionens kommunrapport som särskilt viktig för att få en neutral bild av förhållandena i kommunens skolor och i förvaltningen. Nämndens politiker kan läsa rapporterna för att använda dess kritik för att ge uppdrag till förvaltningschefen och som underlag för att äska mer pengar av kommunstyrelsen. *"Bra att inspektionen gör en kvalitetsgranskning, kan hänvisa till den och få mer resurser."* (Nämndordf.) Förvaltningschefen ser den ofta som en hjälp att förändra i verksamheten i skolorna, ibland drastiskt. *"Inspektionen har föranlett att en rektor inte finns kvar."* (Förvaltningschef)

62 Resultatindikatorer gäller områdena slutbetyg, ämnesprov och DN:s nutidsorientering. Resursindikatorerna gäller kostnad per elev och personalkostnad.

Skolverkets information beskrivs ha en indirekt och mer varierad funktion. Den används främst av förvaltningschef och nämndordförande i orienterande syfte. Dessa går mer eller mindre regelbundet till Skolverkets webbplats för att ”se vad som händer” och ta del av de nationella resultat som redovisas. Skolverkets nyhetsbrev nämns, även om man inte alltid kan skilja mellan de olika nyhetsbrevens man får från olika myndigheter. Medvetenheten om Skolverkets årliga lägesbedömningar är mer skiftande. De läses noggrant av vissa förvaltningschefer och nämndordförande medan de av andra inte har uppmärksamats alls. På högre politisk nivå är lägesbedömningarna okända. Skolverkets utvärderingsrapporter med beskrivningar och analyser av orsaker till uppmärksammade problem har, med något undantag, de intervjuade politikerna och förvaltningscheferna inte läst. Genom att bli uppmärksammade och citeras av massmedier kan dock skolverksrapporternas innehåll bli känt och diskuteras i kommunen. Särskilt gäller detta om den lokala pressen ställer frågor om hur det är i kommunens skolor jämfört med den nationella problembilden.

Interna informationskällor

Internt är det genom den kommunala uppföljningen och revisionen som alla berörda får en bild av läget inom kommunens verksamhetsområden, inklusive skolverksamheten. Utifrån intervjuerna kan vi se att det är den kommunala uppföljningen kopplat till budget som är ytterst avgörande för bilden av skolverksamheten i kommunen. Politikerna får här ta del av skolresultaten på en aggregerad nivå, beskrivna genom ett procentuellt kommunvärde i relation till ett kommunalt uppställt målvärde. De högre politiska nivåerna beskriver att det är ett bra sätt att få en överblick över de kommunala verksamheternas resultat. För förvaltningschefen och nämnden är det ett sätt att visa att man uppfyllt sitt ansvar. Deras fokus ligger i första hand på att kunna klargöra hur man utfört uppdraget att hålla tilldelad budget, i andra hand ligger det på att lyfta fram om och hur man lyckats förbättra resultaten i de avseenden som mäts.

Kommunens kvalitetsredovisning ska enligt en särskild förordning innehålla en bedömning av i vilken utsträckning de nationella målen för utbildningen har förverkligats samt en redogörelse för vilka åtgärder kommunen respektive skolan, förskolan eller fritidshemmet avser att vidta för ökad måluppfyllelse.⁶³ Ett av statens syften är att huvudmannen härigenom ska få kunskap om resultaten av skolverksamheten och utifrån denna dimensionera och prioritera åtgärder för att nå de nationella målen. Kommunens kvalitetsredovisning

63 Förordning (1997:702) om kvalitetsredovisning inom skolväsendet, jfr Skolverket (1999b). *Skolverkets allmänna råd om kvalitetsredovisning inom skolväsendet*. Stockholm.

är uppmärksammas på förvaltnings- och nämndnivå, men hur högt i den politiska hierarkin den når skiljer sig mellan de intervjuade kommunerna. *"Kvalitetsredovisningar diskuteras i nämnden och tas inte vidare till fullmäktige. Dit kommer bara principiellt viktiga beslut som elevpeng och om vi till exempel överväger att lägga ned en skola."* (Nämndordf.)

Det finns även en tredje intern informationskanal för politiker och förvaltningschefer för att "få veta hur det är". Denna utgörs av samtal med föräldrar eller anställda, som har information om eller vill ge synpunkt på verksamheten. Ju mer engagerade politikerna är i verksamheten, desto mer tycks dessa informella kontaktvägar användas. Syftet kan vara att öka sin kunskap eller att göra en egen kontroll av en problemsituation. *"Jag är befolkningsföreträdare – jag sticker ut ibland och pratar med rektorer och lärare, utan att förvaltningschefen vet om det."* (Nämndordf.) Samtalen kan vara initierade av politikerna själva eller också blir de kontaktade av personer som vill informera om något. *"Föräldrar som inte är nöjda tar kontakt med mig."* (Nämndordf.)

Det som mäts räknas

Genomslagskraften i resultatinformationen är avhängig dess utformning och dess angelägenhetsgrad för kommunens ledning. Kunskapen om skolan får politiker ofta i form av siffror och diagram. Även om dessa presenteras i ett textsammanhang tycks det vara siffrorna som har genomslag.

Det starka kommunala intresset för SKL:s årliga rapport "Öppna jämförelser" kan illustrera hur siffror i praktiken har övertagit över bokstäver. Även om SKL:s rapport innehåller en stor mängd beskrivande och analyserande text, är det de rangordnade kommuntabellerna som står i fokus för de intervjuade.

SKL:s Öppna jämförelser involverar även Skolverkets så kallade Salsa-modell.⁶⁴ Genom att ta hänsyn till skolors elevsammansättning är syftet med denna att ge kommunen en ny utgångspunkt för diskussion och analys av skolors förutsättningar, processer och resultat. Dock används inte sällan salsavärdena av intervjuade på alla ansvarsnivåer för att förklara varför vissa skolors särskilda betingelser drar ner kommunresultatet. Man försvarar situationen med att även om skolans måluppfyllelse är låg, ligger skolan nära sina salsavärden. På så sätt uppfattas skolors låga måluppfyllelse som något förväntat och därmed normalt. *"Åt föräldrarnas bakgrund kan vi inget göra"*. (Nämndordf.) Salsa kan då få den icke avsedda effekten att motivera frånvaro av ytterligare insatser.

64 Salsa-värdet tar hänsyn till skolors elevsammansättning och beräknar förväntat resultatvärde på elevernas kunskaper utifrån bakgrundsfaktorerna elevernas resultat och föräldrarnas utbildningsnivå, utländsk bakgrund samt andelen pojkar.

Det förefaller vara så att störst betydelse för den kommunala skolpolitiken har den interna uppföljningen av budget satt i relation till de uppsatta kommunala målen. Resultatbeskrivningen är komprimerad och huvudsakligen sifferbaserad. Primärt är det siffervärdena satta i relation till tidigare år som fokuseras. Det är detta läge som blir utgångspunkten för eventuella förändringar i målsättningarna.

I viss utsträckning får även mer kvalitativt inriktade dokument genomslag. Uppskattningen av Skolinspektionens tillsynsrapport hänger samman med att den beskriver den egna verksamheten, men även på lättillgänglighet i form av krysstabeller som visar om åtgärder behövs. Det finns förvaltningschefer som hänvisar till vissa forskningsresultat som uppmärksammas i medier, när de resonerar om orsaker till elevernas låga kunskapsresultat. På högre kommunal ansvarsnivå sker hänvisning till massmediernas uppmärksammande av elevers låga kunskapsresultat, men inte till förklaringar som förs fram av forskning och i nationella utvärderingsstudier.

Lärarresursen

Diskussionen om lärarna som resurs är ett exempel på att det som mäts är det som uppmärksammas. Även om lärarna ses som viktiga för måluppfyllelsen, är intresset mer kvantitativt än kvalitativt. Trots att man på alla ansvarsnivåer är eniga om att det är lärarens undervisning som är avgörande för elevens lärande, finns ingen systematisk uppföljning av kvaliteten i lärarens undervisning. Detta tar sig uttryck i att det alltid finns mätningar av lärartäthet i de kommunala uppföljningsinstrumenten, sällan av behörighet och aldrig om läraren är utbildad i sina undervisningsämnen. Begreppet lärartäthet uppfattas som ett enkelt mått för alla att förhålla sig till. Det blir därför något av en minsta gemensam nämnare i dialogen mellan lägre och högre politisk nivå. Kunskapen om andelen lärare som är utbildade i det ämne de undervisar i är som en följd av detta oklar⁶⁵, liksom bilden av lärarnas faktiska kompetens i undervisningssituationen.

Fritidshemmens kvalitet

Värdering av fritidshemmens verksamhet i förhållande till de nationella målen i läroplanen och de kvalitetsmål som anges i Skolverkets allmänna råd för fritidshem är i stort sett obefintlig bland alla intervjuade. Fritidshemmen är en lågprioriterad, ouppmärksammas verksamhet, där målet i stort sett uppfattas

65 Regeringen utfärdade efter intervjutillfällena en förordning (2011:326) om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare, där krav ställs på lärarexamen och utbildning i det ämne man undervisar i. Den kartläggning som detta förutsätter torde öka kunskaperna hos de ansvariga om behörighetsläget i kommunen.

som att barnen ska ha en avkopplande fritid efter skolarbetet. *"I den kommunala verksamheten är det inte så att föräldrarna står och skriker efter mer pedagogisk verksamhet. De vill ha barnomsorg under trygga förhållanden när de jobbar. Det räcker om barnen är hela rena och mår bra och är glada när de hämtar dem."* (Nämndordf.) Någon systematisk kvalitetsutvärdering av fritidshemmen existerar inte. Istället ses föräldrarna som mätare på kvalitet. Därmed kan avsaknad av föräldrakritik tas som belägg för att verksamheten fungerar tillfredsställande.

Intervjuerna föregicks av Skolinspektionens granskning av fritidshem. Samtidigt hade massmedierna uppmärksammat att Skolverket påtalade brister i fritidshem för 10–12-åringar. Det kunde därför hos intervjuade förvaltningschefer och nämndordförande finnas en ökad medvetenhet om fritidshemmens marginaliserade situation. Det finns också de som uppmärksammat fritidshemmens ökade gruppstorlekar och mindre personaltäthet som ett problem, och beklagar att man inte måttat med fritidshemsområdet. *"När vi fick reda på att Skolinspektionen skulle komma, så letade vi efter det./gruppstorlekar/ Såg det då. Det var uppe till diskussion, men sen har det inte hänt något. När man ser siffrorna så skäms man"*. (Nämndordf.) Förvaltningscheferna är de som är mest medvetna om situationen. De beskriver att fritidshemsverksamheten är en lågt uppmärksammas verksamhet, bland annat beroende på tradition och att uppmärksamhet och resurser riktats till skolan. De förvaltningschefer som besökt fritidshemsverksamheten upplever dock inte att den har problem. Det finns även förvaltningschefer som ifrågasätter både Skolverkets kritik av kvalitet och av gruppstorlekar. Dessa anser bland annat att uppfattningen att personaltätheten är för låg bygger på statistiska redovisningsproblem, då personalen arbetar både inom skolverksamhet och fritidsverksamhet.

Förväntan om status quo

De statistiska uppgifterna för de aktuella kommunerna visar, med ett undantag, ingen tendens till förbättring av kunskapsresultaten de senaste tio åren. De medel kommunen tillskjuter till skolverksamheten och uppfyllelsen av nationella mål skiljer sig markant mellan de olika kommunerna som ingår i studien.⁶⁶ Att läget är i stort oförändrat år från år, konstateras av de intervjuade. *"Vi tappar var tionde elev. När bara 90 procent. Det står stilla år från*

66 Så här är spännvidden i verksamhetsrelaterade mått (2009) mellan de kommuner som ingår i studien är vad gäller fritidshem: Barn per årsarbetare mellan 17 och 38 samt kostnad per fritidshemsbarn mellan 2 000 och 48 000. För grundskola är spännvidden för lärare per 100 elever mellan 9,4 och 7,3, för lärare med examen mellan 98 och 84 procent, för undervisningskostnad per elev mellan 38 000 och 45 000. Måluppfyllelsen ligger för andel elever som ej nått målen mellan 15 och 40 procent samt vad gäller gymnasiebehörigheten mellan 95 och 82 procent. Kommunkostnaden för skola/vuxenutbildning per kommuninvånare spänner mellan 13 000 och 18 000 kr.

år.” och *”Vi står och stampar på 90 procent.. Detta förklaras ofta som något normalt. ”Vår stad är ingen traditionell utbildningsstad”(Nämndordf.), ”Beror på omgivningens historiska och demografiska bakgrund” (Förvaltningschef).* Även nivåerna på de medel som kommunen tillställer skolverksamheten och som uttrycks i t ex lärartäthet eller kostnad per elev, är oförändrade år från år. De förklaringar som ges hänvisar till kommunens förutsättningar eller till kommunal tradition. *”Vår kommun är en lågskattekommun, därför har vi låg lärartäthet.”(Nämndordf.).* Den genom åren i stort oförändrade resultatbilden medför enligt intervjuerna förväntningar på att denna resultatbild ska upprepas. Brister i förhållande till de nationella målen uppmärksammas i allmänhet inte om de inte avsevärt skiljer sig från motsvarande resultat föregående år.

När förändringar av elevernas kunskapsresultat sker har de intervjuade ofta svårt att förklara orsaken. *”Rektorer säger att det beror på elevårskullarna.” (Förvaltningschef)* Den enda konkreta insatsen som i en intervju förknippas med ökade kunskapsresultat är sommarskolan, en verksamhet som ligger utanför den ordinarie skolverksamheten. I ett fall finns exempel på att ett påtalande från nämndens sida har lett till att förvaltningsledningen vidtagit åtgärder som lett till förbättringar. *”Matte var svagt i nationella proven i årskurs 3. Vi gjorde en mattesatsning. Diamantprojektet och kompetensutveckling av lärarna. Det blev en dramatisk förbättring från 70 till 90 procent.” (Förvaltningschef)*

De förändringar som sker i skolverksamhetens förutsättningar förklaras ofta med strukturella faktorer. Elevminskningen har i vissa kommuner medfört högre lärartäthet. Den har även medfört en ökad behörighetsgrad, då det är de obehöriga lärarna som fått sluta. Det finns dock ett exempel på effekt till följd av kommunfullmäktiges agerande. Det gäller ett extra resurstillskott för att öka lärartätheten, orsakad av en mycket låg placering i SKL:s öppna jämförelser.

För de resultatmål som kommunledningen har bestämt för skolverksamheten är det vanligt att lägga procentvärdena strax över det uppnådda, för att därmed steg för steg nå resultatförbättring. *”Vi har siktat inställt på 100 procent, men för att det inte ska bli bakslag lägger vi oss i kommunen på 90 procent.” (Förvaltningschef).* I de fall resultaten markant avviker negativt kan nämndnivån ge uppdrag till förvaltningschefen att vidta motåtgärder för att hejda en sjunkande trend.

Fokus på riksgenomsnittet

Påfallande i intervjuerna är hur den egna kommunens resultat sätts i relation till andra kommuner. Detta illustreras genom att önskade resultatnivåer sätts i relation till genomsnittet för rikets kommuner, förmedlade genom SKL:s Öppna jämförelser. Även beräkningen av behov av resurser till skolan kan utgå från en jämförelse med andra kommuner. *”Det som betyder mest är inte själva*

resultaten, utan hur vi ligger i förhållande till andra kommuner i kostnad per elev.” (Nämndordf.)

I de fall kommunens resultat ligger under riksgenomsnittet för jämförbara kommuner, har detta enligt intervjuerna huvudsakligen inneburit uppmaningar från kommunledningen till nämnden att verka för en ökad måluppfyllelse. Samtidigt visar intervjuerna att ambitionerna kan minska i takt med att kommunresultatet ligger nära riksgenomsnittet. Riksgenomsnittet ligger dock långt under de resultatnivåer som staten satt som minimimål för elevernas kunskaper.

IBland vänds en låg rangordningsplacering till något positivt. Till exempel jämför en kommunchef en låg placering i SKL:s Öppna jämförelser vad gäller lärartäthet med en inte fullt så låg placering i kunskapsresultat och tolkar det som att man ändå har en bättre lärareffektivitet än andra kommuner.

Bristande måluppfyllelse – andras ansvar

Gemensamt för alla intervjuade oberoende av position är uppfattningen att de nationella målen är alltför högt satta. De betraktas inte ens som möjliga att uppnå. *”Man får inte lov att räkna bort barn, det står tydligt i dokumenten men det finns ingen rimlighet. Målen är inte realistiska.”* (Nämndordf.) Skälen till att målen betraktas som ouppnåeliga skiljer sig dock något mellan de olika aktörerna. Förvaltningscheferna uttrycker främst omöjligheten pga de knappa resurserna. Kommunledningens företrädare framhäver att målen är för högt satta för att alla elever ska kunna nå dem.

Det finns hos kommunledningens företrädare en underliggande frustration över att låga resultat inte förändras, trots att man årligen betonar att man vill se en förbättring. Det går också att urskilja en viss uppgivenhet, bland annat utifrån svårigheten att urskilja effekterna av gjorda satsningar. Kommunledningar uttrycker också förundran över att måluppfyllelsen inte ligger högre trots att skolverksamheten tar en stor andel av den kommunala budgeten. En förekommande förklaring är att resultaten är beroende av lärarnas kompetens: *”Men man kan ju inte sparka lärare för att de inte lyckas, som man gör i idrottsrörelsen.”* (Kommunchef)

Intervjuerna med politiker och tjänstemän i kommunledningen visar att dessa inte ser sig involverade i problematiken. Att lösa problemen är en uppgift för nämnden. Brister i verksamheten och i elevresultaten ses som en angelägenhet för underliggande nämnd att hanteras inom dess tilldelade förutsättningar. Men när de högsta politikerna och kommuncheferna i intervjusituationen får tillfälle att reflektera över konsekvenserna av stora grupper på fritidshemmet och låg lärartäthet, uttrycks tankar som anknyter till de nationella måldokumentens syfte. *”Det som driver mig att skolan ska kunna hjälpa barn som inte*

har stöd hemma, man ska kunna göra en klassresa. Skolan ska ju vara kompensatorisk.” (Kommunstyrelseordf.)

När kommunledningen agerat för att motverka brister i skolverksamheten har det enligt intervjuerna skett som effekt av externa påtalanden från lokala massmedier. Det gäller till exempel mobbningsproblem eller journalistiska undersökningar av skolmatens kvalitet. När direkta förbättringsåtgärder för elevernas lärande efterfrågas gäller de intervjuades exempel nästan uteslutande basfärdigheterna i yngre år; att kunna läsa, skriva och räkna. Insatsen är då oftast en följd av att den är initierad av staten och förknippad med ett statligt ekonomiskt stöd.

Trots dåliga kommunvärden relativt riksgenomsnittet, tas i intervjuerna inte upp några exempel på kraftfulla åtgärder från den högre politiska ledningen för att stärka verksamhetens kvalitet och öka elevernas kunskapsresultat. Denna frånvaro av insatser kan jämföras med kommunledningens positiva marknadsföring av sin skolverksamhet i broschyrer och på kommunens webbplats. Trots konstant låg rangordning i SKL:s Öppna jämförelser marknadsför sig en kommun som bästa skolkommunen i regionen. En annan kommun garanterar på sin webbplats invånarna att kommunens skolor har ”behöriga lärare med hög kompetens”, medan kommunen konstant är efter år återfinns bland de sämsta i SKL:s rangordning av andel lärare med pedagogisk högskoleexamen.

På nämnd- och förvaltningschefsnivå finns ett synsätt att man, trots bristande måluppfyllelse inte kan kritiseras för detta, då villkoren för skolan beslutas högre upp i den kommunala hierarkin. Detta innebär att man främst beskriver som sitt uppdrag att genomföra verksamheten på nuvarande nivå på bästa sätt och när möjligheter uppstår försöka öka kvaliteten. Svårigheterna att ge systematisk återkoppling och få gehör hos kommunledningen innebär att situationen beskrivs som låst och svår att förändra.

Sammanfattning och diskussion

Nationella mål väljs ut och egna tillkommer

De mål som upptas i de studerade kommunernas övergripande mål- och budgetdokument är de som enligt intervjuerna i praktiken styr besluten om kommunens skolverksamhet. De mål som ingår i detta är dels ett urval nationella mål, dels tillkommande kommunala mål. De nationella mål för skolan som kommunledningen främst uppmärksammar är i hög grad de kunskapsmål som även fokuseras nationellt och som följs av massmedierna. Det finns en stark tendens att använda sig av de mått som är jämförbara kommuner emellan och som återfinns i SKL:s Öppna jämförelser. Dessa mått är naturligtvis värdefulla och viktiga utgångspunkter för kommunens kunskap om situationen. Proble-

matiken infinner sig när endast dessa mått även används för att mäta måloppfyllelsen.

Intervjuerna ger sammantaget bilden av att de nationella målen väljs utifrån kommunens prioriteringar. Uppfattningen att de nationella målen är många kan medföra svårigheter att i styrdokumentet urskilja vilka som staten fastlagt som överordnade och styrande för skolverksamheten som helhet. Den bristande tydligheten i dessa avseenden kan innebära att det krävs en särskilt aktiv insats från kommunledningen för att få insikt i de överordnade mål, som är utgångspunkt vid ansvarstagandet för skolverksamheten. Till detta kan komma bristande tydlighet i styrdokumentet. Exempel på detta är avsaknaden av tydligt framskrivna mål för fritidshemmen, vilket troligtvis bidragit till att denna verksamhet utan att väcka uppmärksamhet kunnat kvalitetssänkas och marginaliseras.⁶⁷ På samma sätt kan inriktningen på lärartäthet ha skymt fokus på att sätta mål för lärarens behörighet och faktiska kompetens i undervisningssituationen. Om de styrande politikerna saknar underlag för att bedöma kvaliteten i skolverksamheten kan det bidra till en ökad betoning av egna prioriteringar och målsättningar. Dessa kan i praktiken konkurrera med eller motarbeta de nationella målen.⁶⁸

Nationella målen uppfattas gälla enbart de professionella

Utgångspunkten för huvudmannens ansvarstagande för skolverksamheten är kunskap om de grundläggande statliga kraven på skolverksamhetens kvalitet och dess mål. Statens styrning sker dels via huvudmannen, dels via rektor och lärare. Denna dubbla statliga styrning riskerar att felaktigt uppfattas som två parallella uppdrag utan inbördes relation. Det innebär att kommunledningen kan se sig som mottagare av statliga ekonomiska medel, medan de nationella målen uttryckta i skollag och läroplaner uppfattas vara en angelägenhet endast för de professionella, rektor och lärare. Det är mycket i intervjuerna som talar för att denna uppfattning har styrt den högsta ledningens syn på kommunens skolverksamhet. Även på den lägre politikernivån kommer ibland detta synsätt till uttryck. Därmed är den statliga styrningen i form av normativa mål, formulerade i läroplanen, instängd på en lägre nivå i den kommunala verksamheten. Detta kan leda till en passivitet i den politiska styrningen av skolverksamheten, som då inte utnyttjar möjligheten att med organisation styra och med

67 Skolverket (2010). *Utveckling pågår: Om kvalitetsarbete i fritidshem*. Stockholm s. 5.

68 SOU (2007:28) s. 66.

resurser kvalitetssäkra lärarkårens möjligheter att i sitt yrkesutövande nå det nationella målen.⁶⁹

Sänkta resultatkrav

Även om de nationella målen reduceras till några få, statistiskt uppföljningsbara mål, skulle dessa kunna få en starkt styrande effekt om de nationella kravnivåerna som åtföljer målen även blir kommunala kravnivåer. Som intervjuerna tydligt visar är så inte fallet. Den kommunala hanteringen innebär i de studerade kommunerna en väsentlig sänkning av kravnivån; en nivå som är olika från kommun till kommun. Detta illustreras i agerandet utifrån informationen om att inte alla elever når de grundläggande kunskapskraven, det vill säga inte erhåller slutbetyg i ämnet. Istället för att hävda den nationella kravnivån som innebär att samtliga elever ska ges förutsättningar att nå målen, sänks den kommunala målnivån. För att värdera kommunens resultat används riksgenomsnittet för landets kommuner som bedömningsreferens. Främst bestäms dock målnivån av den kommunala traditionen, det vill säga var nivå brukar ligga i kommunen. De nationella måldokumentens kravnivåer beskrivs mer ha en visionär funktion, något som förhoppningsvis kan uppnås på lång sikt. Intervjuerna indikerar att den statliga styrfunktionen i praktiken har övertagits av SKL:s Öppna jämförelser. Detta stöds av forskning, som har uppmärksammat problemet med att lokala preferenser slår ut nationellt ställda kriterier, vilket kan leda till att de nationella kriterierna inte beaktas i det lokala beslutsfattandet.⁷⁰

Mer fokus på resultat än på analys av orsakerna

Grundläggande i mål- och resultatstyrningstanken är att om resultaten inte stämmer med målen, har huvudmannen ansvaret att förändra verksamheten eller dess förutsättningar så att målen därigenom kan uppnås. Intervjuerna visar de svårigheter som förvaltning och nämnd har att få kommunledningens uppmärksamhet på sina beskrivningar av läget i skolan i relation till läroplanens mål. Kommunstyrelsens uppmärksamhet riskerar att stanna vid nationell skolstatistik. Det kan innebära att fokus snarare läggs på resultatbrister än analys av orsakerna till dessa, som underlag för eget agerande.

Ett förhållningssätt som finns representerat hos de intervjuade politikerna och förvaltningscheferna innebär att lösningen på skolans problem förläggs utanför den kommunalpolitiska sfären, det vill säga hos de professionella i

69 Jfr Fredriksson, Anders (2010). *Marknaden och lärarna: hur organiseringen av skolan påverkar lärares offentliga tjänstemannaskap*. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.

70 Greiff, Camilo von (2009) s. 98.

skolan eller hos staten. Intervjuerna visar att ansvaret för lösningen på problemet med elevers bristande kunskaper kan föras ner i systemet, via nämnd till förvaltningschefen till rektorn. Samtidigt visar till exempel Skolinspektionens kvalitetsgranskningar att rektorer inte har förmåga och förutsättningar att prioritera det pedagogiska ledarskapet och andra delar av det nationella uppdraget.⁷¹

Genom att staten har satt mål för verksamheten ställs i intervjuerna både krav och förhoppningar på staten att, till exempel genom extra statsbidrag, bidrar till förbättringar i kommunens skolverksamhet så att de nationella målen kan nås.

71 Skolinspektionen (2010) s. 8.

Kommunens ekonomiska ansvar

I kommunen är det den högsta ledningen, kommunfullmäktige, som är ansvarig för finansieringen av förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg, skola och vuxenutbildning för invånarna i kommunen. För genomförande av skolverksamheten erhåller kommunerna statsbidrag. Statsbidragen till skolan utgör inte en egen post utan ingår i det generella statsbidraget. Genom ett utjämningsystem försöker staten skapa mer likvärdiga ekonomiska villkor för landets kommuner. Det syftar till att kompensera för skillnader i skattebas och utgiftsbehov inom tre bidragsformer. Inkomstutjämningsbidraget, som är störst, syftar till att utjämna för skillnader i skattekraft. Kostnadsutjämningsbidraget syftar till att utjämna för strukturella kostnader som kommunen inte själv kan påverka. Strukturbidraget ska stärka kommuner med liten befolkning och/eller problematisk arbetsmarknad. Tillsammans utgör statsbidragen i genomsnitt cirka 15 procent av kommunernas totala intäkter.⁷²

Den statliga ekonomiska styrningen av skolan kan betecknas som mycket tillbakadragen, då bidragen för skolverksamheten ingår ospecificerat i det generella statsbidraget. Det är varje kommuns ansvar att som huvudman tilldela skolverksamheten de resurser som bedöms nödvändiga för att uppnå de i lag och förordning uppsatta målen. En viss statlig styrning sker genom särskilda statsbidrag i syfte att stimulera huvudmannen att stärka vissa delar av skolverksamheten, som i nationellt perspektiv bedömts vara eftersatta. Dessa särskilt riktade medel är oftast tidsbegränsade och därmed tillfälliga. De kan även betecknas som marginella, då de tillsammans endast utgör några procent av kommunens budget för skolverksamhet. Därmed kan riktade statsbidragen i första hand ses som en statlig styrning av verksamhetens fokus.

I föregående kapitel har frågan om finansieringen av skolverksamheten berörts. Detta kapitel beskriver mer ingående hur kommunerna i studien utifrån sina samlade ekonomiska tillgångar fördelar resurser till skolverksamheten.

Fördelning efter kommuntradition

Kommunfullmäktiges system för att fördela resurser till verksamheterna är likartade i de undersökta kommunerna. Utifrån föregående budgetårs underskott eller överskott sker justeringar nedåt eller uppåt. Detta gäller generellt för all verksamhet. Därefter sker specifika satsningar på av kommunstyrelsen prioriterade områden i kommunens verksamhet. Utgångspunkten är då det som ofta betecknas som ”kommunnyttan”. Det uttrycks i en kommuns budgetdoku-

72 Dahlberg, Matz & Rattsø, Jørn (2010). *Statliga bidrag till kommunerna: i princip och praktik*. Stockholm: Finansdepartementet, Regeringskansliet s. 51.

ment på följande vis: "Vår kommuns bästa är överordnat de olika verksamheternas vilja och behov".

En del i kommunnyttbegreppet är att ingen verksamhet ska få fördel framför någon annan. En stark satsning på skolan kan av andra nämnder upplevas som hotande. *Förvaltningscheferna måste göra det bästa med de resurser man har. De måste göra objektiva bedömningar, ej se till egna behov endast. Inga strider får förekomma. (Kommunchef)*

När en kommun tar utgångspunkt i föregående års resursfördelning kan det i praktiken medföra att resursfördelningen till de olika nämnderna blir proportionellt lika år från år. Det innebär en schablonmässig tilldelning av samma budgetandel år från år utan föregående behovsanalys. *"Det fungerar slentrianmässigt här i kommunen. Resurserna tilldelas utan värdering av behov."* (Förvaltningschef) Däremot skiljer sig den andel skolverksamheten tilldelas avsevärt mellan kommuner. *"Tilldelningen i pengar beror på tradition, här har alltid socialnämnden varit lite starkare."* (Nämndordf.) En viss del av olikheten mellan landets kommuner i satsningen på skolan, uttryckt i kostnad per elev, kan förklaras med strukturella faktorer som invånardistans eller utbildningsnivå. Den största delen av variationen, 65 procent, kan inte förklaras av strukturella faktorer som hur segregerat boendet är, andelen elever födda utomlands, skattekraft eller politisk majoritet i fullmäktige. Skillnaderna beror därför av orsaker som inte går att identifiera genom tillgängliga registerdata.⁷³ Föräldrars utbildningsnivå, som har starkt samband med betygsresultat även på kommunnivå, kan inte förklara variationen mellan kommuner i kostnad per elev i grundskolan. Att ingen eller endast en mycket liten del av variationen förklaras av socio-ekonomiska faktorer tyder på att de resurser till grundskola och förskola som avsätts i respektive kommun inte främst grundas på en bedömning av skolornas förutsättningar att nå de nationella målen utan har andra orsaker, till exempel olika ambitionsnivå, olika kostnadsmedvetenhet eller tidigare budgethistorik.⁷⁴ Dessa olikheter mellan kommuner kan efterhand bli så stora att de upplevs som omöjliga att göra något åt. *"Om vi skulle höja lärartätheten i vår kommun till genomsnittlig riksnivå krävs 18 milj. Politikerna hickar till när de inser det."* (Förvaltningschef)

Budgetprocessen beskrivs i intervjuerna på två sätt. Den beskrivs i vissa kommuner vara traditionell och förutbestämd. *"Fördelningen av resurserna har sett exakt likadan ut genom tiden mellan socialen och skolfrågorna."* (Kommunfullmäktigeordf.) I andra beskrivs den som en kamp med vinnare och förlorare. *"Fördelning av pengar i kommunstyrelsen är en brottningsmatch. Soc har nu stort behov. Skolan har fått ta stryk."* (Kommunchef). Strax innan

73 Skolverket (2009). *Resursfördelning utifrån förutsättningar och behov?* Stockholm s. 29f.

74 Skolverket (2009) s. 86f.

intervjuerna genomfördes hade staten givit kommunerna ett extra bidrag för att kompensera den starka åtstramning som skett året innan i samband med den globala ekonomiska krisen. I några av kommunerna hade skolan prioriterats vid denna extra tilldelning. Dock var de intervjuade noga med att peka på att detta endast inneburit en återgång till den situation som varit före det ekonomiska krisläget. I andra kommuner fick skolan dra en nitlott: *”Av de statliga extrapengarna gick 2 av 17 miljoner till skolan. Sparbetinget på 9 miljoner minskades till 7 miljoner (3,4 miljoner av sparbetinget hänförs till elevminskning)”*(Nämndordf.)

De intervjuade upplever att det som har varit möjligt att göra med gällande kommunala ekonomiska rutiner har gjorts. Att ändra så att utgångspunkten för varje budget tas i en förutsättningslös bedömning av nämndernas olika behov ses av de intervjuade som önskvärt men orealistiskt. Att utnyttja den kommunala beskattningsrätten genom höjning av den kommunala skattesatsen ses inte av någon som politiskt gångbart.⁷⁵ Genom hänvisning till statens krav på budget i balans motiveras omöjligheten att underfinansiera kommunens budget. Därför ser de intervjuade i praktiken ökade statsbidrag som den enda möjligheten att tillföra den kommunala skolverksamheten större resurser.

Olika syn på skolornas resursbehov

Synen på ekonomiska resurser som medel för resultatförbättring skiljer sig mellan de olika ansvarsnivåerna. Hos den högre kommunledningen förekommer frustration över storleken på den ekonomiska insatsen till skolan i förhållande till vad man får ut av den. En kommunchef uttrycker att *”skolan är ett svart hål som slukar pengar utan att man kan se var de tar vägen.”* (Kommunchef). En ledande politiker uttrycker samma frustration. *”Skolan får de resurser de behöver. Man borde få mer för pengarna.”* (Kommunstyrelseordf.) Därtill är argumentet att ”det handlar inte om pengar” frekvent använt på de högre politiker- och tjänstemannanivåerna för att motivera att inte tillföra skolan mer pengar. På frågan vad det då handlar om är svaren genomgående att ”det beror på lärarna”. *”Vi får ut för lite av vad vi satsar på lärarna.”* (Kommunchef) De svar som ges utifrån följdfrågan på vilket sätt lärarna ska kunna öka måluppfyllelsen är mycket olika. Politikernas och kommunchefens svar är mer inriktade på att få ”duktiga nya lärare” till kommunen än på att utveckla de befintliga. Samtidigt som kommunledningen beklagar situationen, ser man det inte som sin uppgift att agera, detta hänskjuts till ansvarig nämnd. Det kan av intervjuerna av de högsta kommunansvariga märkas en viss uppgivenhet om

75 Jfr Nihlfors, Elisabet (2003). *Skolchefen i skolans styrning och ledning*. Diss. Uppsala univ. s. 219.

möjligheten att inom snar framtid förbättra läget i kommunens skolor. Man uttrycker också en inställning att vilja hålla en distans till skolverksamheten. En kommunchef beskriver det så här: *"När jag är på kommunchefsträffar så har vi ett gemensamt. Vi undviker att tala om skolan. Varför? Jo, alla har problem med skolorna och alla är så trötta på att inget händer."* (Kommunchef)

Längre ner i den kommunala hierarkin framhäver nämndordförandena och förvaltningscheferna i högre grad brist på ekonomiska medel som den grundläggande orsaken till den låga måluppfyllelsen. *"Ger inte kommunfullmäktige de ekonomiska möjligheterna händer inget."* (Förvaltningschef) Medan den högre politiska ledningen framhåller de möjligheter som bör finnas inom den stora skolbudgeten, ser nämndordföranden ofta på sin i relation till andra verksamheters stora budget med inslag av frustration. En nämndordförande citerar den kommentar som brukar åtfölja ett kommunfullmäktigeuppdrag: *"Någonstans måste ni ju hitta pengar i en så stor budget."* (Nämndordf.) En annan ordförande, som ville åska pengar för att genomföra en satsning, beskriver samma situation. *"Jag behöver gå till kommunledningen och be om mer pengar. Men då kommer svaret, du har ju redan 1,2 miljarder, du kan väl ta lite av dem, där finns väl mycket administration att spara på. Fast så är det ju inte."* (Nämndordf.) Samtidigt finns bland andra nämndordförande uppfattningen att de har tillräckliga resurser, eftersom de räcker för att upprätthålla den verksamhet som pågår.

En förvaltningschef berättar att han försökt att öka skolans andel av kommunens resurser genom att *"med stöd av SKL:s öppna jämförelse trummat in att kommunen ligger långt ner i tilldelade resurser per elev."* Konsekvensen har dock blivit en konfliktsituation som innebär att politikerna undviker att tala om måluppfyllelse med honom.

En problematik för nämndordförandena är att de trots en mycket omfångsrik budget, kan genomföra besparingar bara i de delar som nämnden kan påverka. En stor del av skolans ekonomi utgörs av icke påverkbara delar, till exempel lokalhyra. Andra delar av budgeten, som skolmatskostnader, är massmedialt känsliga. Intervjuerna visar att besparingar drabbar områden som påverkar undervisningens kvalitet såsom undervisningsmateriel, lärartäthet och kompetensutveckling. Därtill kan situationen förvärras genom att andra nämnder hanterar sina besparingskrav så att det drabbar skolverksamheten. Det kan innebära minskad lokalvård, höjda lokalhyror eller minskat socialt stöd till elever i och utanför skolan. Även nytillkomna satsningar, som IT-satsningen, påverkar nämndens rambudget. *"Gökungen är datoriseringen. Det kostar mycket pengar att hålla skolan uppdaterad."* (Nämndordf.)

Discrepansen mellan kommuners marknadsföring av skolan och dess faktiska prioritering i budgetsammanhang föranleder en och annan syrlig kommentar. *"Vår kommunledning hänvisar till ekonomi i balans. Inför stopp för allt."*

Skolan får lida. Samtidigt marknadsförs vi som regionens bästa skolkommun.”
(Förvaltningschef)

Den lägre kommunala nivån, representerad av nämndordförande och förvaltningschef, beskriver genomgående att det avgörande hindret för att erhålla ökade resurser är bristen på motivation hos kommunledningen att sätta sig in i och förstå skolans verksamhet och nationella mål. Kommunens kvalitetsredovisning skulle kunna vara en ”gemensam nämnare” för samtalen, men denna utformas och används mycket olika från kommun till kommun. Den tycks leva sitt eget liv och saknar förankring i den högre kommunledningen. En orsak som beskrivs är att kvalitetsredovisningen i praktiken är friställd från kommunens egen övergripande verksamhetsbeskrivning och dessutom inte kopplad till budgetmål. *”Kvalitetsredovisningarnas mål är inte kopplade till ekonomiska mål. Då är det svårt att få förståelse för dem i kommunledningen.”* (Nämndordf.) Ytterligare en svårighet för skolnämnden att hävda sig i kommunens budgetprocess är att skolans verksamhetsår inte stämmer med budgetåret. *”Komplikerat genom att skolans verksamhetsår inte är budgetår. Vi kan inte se elevernas resultat nuvarande år, utan förra årets resultat.”* (Nämndordf.) Kommunfullmäktiges fastställande beskrivs som en mer eller mindre formell företeelse. Därmed stannar reflektionen utifrån kvalitetsredovisningens innehåll på den lägre politiska nivån, oftast på förvaltningsnivå.

Nollsummespel

Trots en relativt sett omfattande skolbudget beskriver nämndens ordförande sällan någon möjlighet att göra de ekonomiska insatser som de ser nödvändiga för att väsentligt kunna öka måluppfyllelsen. Därtill upplever de möjligheten att omfördela medel inom tilldelad ram som uttömd. Att till exempel föra över resurser från skolan för att återställa resursnivån inom lägre prioriterade områden som fritidshemmen ses som uteslutet, eftersom skolan ses som prioriterad. Ett annat exempel på den låsta situationen är att den bristande resurstilldelningen till skolor med elever i behov av stöd förklaras med att resurser inte kan överföras från skolor som fungerar och presterar bra.

I praktiken blir det endast möjligt för nämnden att öka kvaliteten i verksamheten genom olika former av transfereringar inom ansvarsområdet. *”Nämnden kan ju inte fatta nya beslut om det inte är finansierat. Bara fördela inom sin ram.”* (Förvaltningschef) Det innebär till exempel att resurser hämtas från mindre uppmärksammade områden som fritidshemsverksamheten. Som en förvaltningschef uttrycker det: *”Fritids har blivit en mjölkko när det behöver sparas.”* (Förvaltningschef) Den ökande gruppstorleken i fritidshemmen förklaras genomgående med att skolan kräver alltmer resurser inom tilldelad budgetram.

Det finns även exempel på ett slags nollsummespel, då kommunfullmäktige med ena handen tillskjuter extra resurser till skolverksamheten för att genomföra en påbjuden satsning, men med den andra ålägger verksamheten generella besparingskrav. *"Först beslutar kommunfullmäktige att inte kompensera oss fullt ut för inflation och löneökningar. Sen ger de oss ett extra anslag. När lokaltidningen ringer och undrar vad vi ska göra med det extra skolanslaget kan jag ju inte säga att det går åt till att täppa till den lucka som uppstått genom kommunfullmäktiges första beslut. Så jag får dra till med något."* (Nämndordf.)

Den enda möjligheten som nämndpolitiker och förvaltningschefer i intervjuerna framför som väsentligt skulle kunna öka måluppfyllelsen är att man erhåller ekonomiska resurser utöver de nuvarande, för att med dessa prioritera eftersatta områden i skolverksamheten. Medlet är utökade statliga bidrag. Denna lösning uttrycks av en nämndordförande på följande tydliga sätt. *"Om Stockholm vill ha något gjort får de skicka med pengar för uppgiften."* (Nämndordf.) Särskilt betonas vikten av att sådana statliga medel är "öronmärkta", för att inte riskera att försvinna i den kommunala budgethanteringen.

Från kommunledningens sida ligger inte fokus på ekonomiska resurser som lösningen. I de fall dessa omnämns, är det i samband med att kommunen erhåller resurser utöver de budgeterade. Då skulle extra satsningar på skolverksamhetens kvalitet kunna göras. *"Grupperna i fritids är stora. Så fort ekonomin vänder ska vi satsa på dessa."* (Kommunstyrelseordf.)

Nämndens ordförande ger uttryck för en inställning att i första hand upprätthålla den nuvarande situationen. Även om de genom massmedier, egna uppföljningar och kvalitetsredovisningar samt inspektioner har fått en allt större medvetenhet om vad som behöver göras för att öka måluppfyllelsen, så inser de också att de genomgripande förändringar som behövs har svårt att få gensvar högre upp i kommunledningen. Det är mot denna bakgrund som uttalanden från nämndordförande görs om att istället "spela med i spelet", det vill säga inte protestera och därmed visa på "okollegialt beteende" utan istället försöka "trolla med knäna". Nämndnivån försöker genom sin förvaltning agera utifrån de befintliga förutsättningarna. Detta gäller även i de fall man ligger mycket lågt i rangordning i relation till andra kommuner. Situationen blir att nämnden, utifrån en schablonmässig tilldelning av ekonomiska medel, tar på sig huvudmannaansvaret och förlitar sig på förvaltningsnivåns kunskap och tolkning, vilket kan leda till att nämnden istället för att agera intar en passiv och avvaktande hållning. Av intervjuerna framgår att denna situation där makten över resursfördelning, ansvarstagande respektive kunskap ligger på olika kommunala nivåer, bidrar starkt till att blockera en samlad kommunal hantering av skolverksamheten.

Sammantaget visar intervjuerna med nämndordförandena på ambition att förbättra verksamheten. Framträdande är dock en frustration över att endast

förmå att förändra i detaljer, eftersom resurstilldelningen redan är låst i sedan länge gjorda huvudprioriteringar. I en situation där nämnden upplever sig inte kunna prioritera aktuella behov inom tilldelad ram, beskrivs i intervjuerna att prioriteringsansvaret förskjuts till förvaltningschefen och i vissa fall vidare ner till rektorsnivån.

Brister leder till önskan om statligt stöd

Nämndnivåns svårigheter till återkoppling och dialog med kommunledningen har, enligt intervjuerna, lett till ett läge där man inriktar sig på att upprätthålla nuläget och hantera de krissituationer som uppstår. Genom detta har den polariserade situationen mellan högre och lägre kommunnivå i praktiken tonats ned till förmån för ett gemensamt ställningstagande att om mer pengar ska tillskjutas den kommunala skolverksamheten, så får detta ske genom statliga extra anslag.

Trots att statsbidraget till skolverksamheten inte utgör en egen post, finns i intervjuerna en mer eller mindre klart uttryckt uppfattning att staten inte har givit kommunerna de ekonomiska resurser som erfordras för att utföra det statliga skoluppdraget. *"Om staten vill att vi ska göra något mer, får de väl sända mer pengar."* (Förvaltningschef). I linje med detta pekas med tillfredsställelse på att staten vid intervjutillfället tillfört kommunen särskilda statsbidrag för basfärdigheterna läsa, skriva och räkna för att bidra till att öka måluppfyllelsen. Intervjuerna visar i enlighet med detta att större särskilda kommunala satsningar för att öka måluppfyllelsen görs nästan uteslutande när staten tagit initiativet och tillskjuter extra statsbidrag för dess genomförande.

Även en satsning på att öka grundkvaliteten i skolan, till exempel i form av mindre grupperingar på fritidshem och högre lärarbehörighet kräver enligt de intervjuade extra ekonomiska medel. Dessa ses inte kunna tillföras genom omfördelning i den kommunala budgeten, eftersom andra verksamheter då blir lidande. Hoppet står då enligt de intervjuade till externa statliga insatser eller till en i framtiden stärkt kommunal budget.

Sammanfattning och diskussion

Resursfördelning efter tradition

Schablonmässig tilldelning efter tradition från kommunfullmäktige till nämnderna, kan vara en faktor som hindrar kommunledningen att bli delaktig i förståelsen av sin skolverksamhet och dess problem att nå de nationella målen. Det finns inget incitament för att genom återkoppling av resultat koppla ihop måluppfyllelsen med resurstilldelning, eftersom ansvarstagandet för skolornas

uppfyllelse av de nationella målen läggs på en nämnd längre ner i organisationen.

I konsekvens med detta används inte heller, enligt intervjuerna, den av staten påbjudna kvalitetsredovisningen av skolverksamheten som underlag för kommunfullmäktiges resursfördelning. Att kommunens budget för skolan inte ställs i relation till en målrelaterad systematisk utvärdering av skolverksamheten är inte en ny situation. Denna brist på aktuellt adekvat underlag har sedan början av 1990-talet konstaterats i flera studier som Skolverket genomfört.⁷⁶ Intervjuerna bekräftar avsaknaden av ett brett verksamhetsgrundat fördelningsunderlag vid kommunledningens bedömning av vilka resurser skolverksamheten behöver för att nå de nationella målen.

I en situation där den egna skolverksamheten upplevs som komplicerad och svåröverskådlig, kan en schabloniserad fördelning ses som ett lätthanterligt och effektivt sätt att fördela kommunens resurser. Riskerna och svårigheterna med att riva upp ett traditionellt fördelningssystem som visar sig praktiskt fungerande, understryks i intervjuerna med de ledningsansvariga. En fördel med en traditionell schablonfördelning kan också vara att den håller nere de konflikter som intervjuerna påvisat finns mellan olika nämnder och mellan obligatoriska och egeninitierade kommunala verksamheter.

Fortsatt schablonfördelning till rektor

Som intervjuerna visar läggs ansvaret på den kommunala skolnämnden att hantera den nationella måluppfyllelsen inom tilldelad schablonram. Den fördelning som sedan sker från nämnd till respektive rektorer beskrivs som att pengarna går från säck till påsar. Trots stora olikheter i måluppfyllelse mellan kommunens skolor, förändras inte dessa påsars storlek nämnvärt mellan åren. Detta indikerar att den schablonmässiga fördelningen fortsätter längre ner i organisationen, vilket även framkommit vid närmare studier av den kommunala resurshanteringen.⁷⁷ Av Skolverkets undersökning 2009 framgår att i flertalet kommuner, 92 procent, påverkas inte budgetfördelningen till skolorna av elevernas resultat.⁷⁸ Vid den ekonomiska fördelningen till de olika skolorna i kommunen tycks de socio-ekonomiska faktorerna inte få tillräcklig tyngd, trots att dessa starkt samvarierar med elevernas möjligheter att erhålla goda kunskapsresultat. En mer kompensatorisk resursfördelning skulle enligt forskning kunna bidra till mer likvärdiga resultat.⁷⁹

76 Skolverket (1996c). *Hantering av skolans ekonomiska resurser: konsekvenser av ett nytt styrsystem i en förändrad ekonomi*. Stockholm s 13 och 29; Skolverket (2009) s. 48.

77 Skolverket (2009) s. 101. jfr ESO 2009:5 s. 102 f.

78 Skolverket (2009) s. 44.

79 Skolverket (2009) s. 91.

Denna ”påsekonomi” innebär konkret att om en rektor satsar resurser för att öka måluppfyllelsen inom ett område, måste resurser tas från ett annat område inom dennes verksamhet. Ett exempel är att ökade behov i skolan, bland annat att höja elevernas resultat på nationella prov, har lett till en successiv resursöverföring från fritidshem till skola, vilket bidragit till att personaltäteten på fritidshemmen minskats och gruppstorleken där successivt ökat.⁸⁰ En förskjutning av resurser och uppdrag ner till rektorsnivån, kan även innebära en ineffektiv suboptimering av tillgängliga resurser. Önskvärda satsningar kan ställas in eftersom de kan genomföras och bli kostnadseffektiva först vid en skolövergripande kommunsatsning.

Det har även uppmärksammat att en schablonmässig och lika tilldelning till kommunens skolor innebär att elever med stort stödbehov har större möjlighet att få det stöd de behöver i skolor där en liten del av eleverna har stödbehov än i skolor där en stor del av eleverna har stödbehov.⁸¹

Osäkerhet om resursers betydelse

Den oförändrade måluppfyllelsen föranleder de intervjuade att komma in på betydelsen av ekonomiska resurser för att skolan ska nå de nationella kunskapskraven. Bland kommunledningen finns företrädare som uttrycker förvåning över att nämnden inte kan åstadkomma en bättre skolverksamhet och har en högre måluppfyllelse med de redan tilldelade medlen. Den lägre kommunnivån, nämnd och förvaltningschef, bedömer att de tilldelade medlen räcker till att upprätthålla nuvarande nivå, men inte till att öka måluppfyllelsen. För att kunna öka måluppfyllelsen genom att minska gruppstorleken i fritidshemmen, öka lärartätheten, rekrytera lärare med lärarutbildning och att fortbilda lärare så att de har utbildning i undervisningsämnena krävs enligt förvaltningscheferna och nämndordförandena att kommunledningen tillskju-ter ekonomiska medel.

När de intervjuade politikerna uttrycker en osäkerhet om de ekonomiska medlens betydelse för verksamheten hänvisar de ofta till att ”resurser har ingen betydelse”. Denna uppfattning tar bland annat stöd i en av Skolverkets rapporter från 1990-talet, som blev omdiskuterad i massmedier i samband med kommunernas besparingskrav på skolorna. Den konstaterade att forskning visar att ”utgiftsparametrarna inte är relaterade till elevernas prestationer”.⁸² Dessa forskningsresultat visade sig dock vila på svag grund. I en rapport från Skolverket 2002 konstaterades att man nu måste ”förkasta den i det närmaste

80 Skolverket (2009) s. 48.

81 Skolverket (2009) s. 101.

82 Skolverket (1996c). *Skolan och de ekonomiska resurserna: en samlingsrapport om nationellt och lokalt beslutsunderlag i ett nytt styrsystem*. Stockholm s. 60.

samstämmiga uppfattningen som förelåg bland utbildningsekonomer vid 1990-talets början om avsaknaden av samband mellan resurser och resultat.”⁸³ Resursers betydelse för resultatet är dock avhängigt hur de hanteras.

Efterfrågan på riktade statliga bidrag

Det finns i intervjuerna en åtskillnad mellan högre och lägre kommunnivå i synen på skolans resursbehov. Medan kommunledningen, som tidigare framkommit, mer fokuserar verksamhetens ineffektivitet, anger nämndnivån att man uppfattar att man gör allt man kan för tilldelade medel. Det innebär att medan den lägre nivån uttrycker behov av mer medel, har den högre nivån uppfattningen att kvaliteten i skolverksamheten kan öka inom tilldelad budgetram. Nämndens svårighet att återkoppla och få respons hos kommunledningen, innebär en situation som kan betecknas som låst. Detta kan förklara att endast marginella insatser sker i kommunernas skolverksamhet inom områden som kräver betydande förändringar för att nå uppsatta nationella mål.⁸⁴

I denna situation ses extra riktade statsbidrag av båda parter som en lösning av det låsta läget. Även om sådana särskilda och tillfälliga statsbidrag är uppskattade och leder till aktivitet inom det aktuella området, är insatsen sett till hela skolverksamheten marginell. Om därtill kommunledningen ser att staten genom särskilda stödinsatser tar över dess uppgift att skapa förutsättningar för att stärka måloppfyllelsen kan det inverka passiviserande på dess eget agerande för att förbättra sin skolverksamhet.

83 Skolverket (2002). *Ekonomiska resursers betydelse för pedagogiska resultat: en kunskapsöversikt*. Stockholm s. 59.

84 Skolverket (2009) s. 101.

Slutsatser

Denna kvalitativa studie har försökt fånga huvudmännens perspektiv och specifika problem i skärningspunkten mellan nationell styrning och kommunal självstyrelse.

Huvudmannens ansvarstagande har belysts ur tre statliga styrperspektiv; juridisk, ekonomisk och normativ styrning. Studien har visat exempel på att statens juridiskt reglerade förstärkning av huvudmannaskapet för skolan till kommunen inte uppfattas och tolkas enligt det uppdrag som ges i skollagen. Statens överlåtande till kommunen att ge förutsättningar och bedöma behovet av ekonomiska resurser för att skolverksamheten ska nå de nationella målen, kan inte alltid sägas ha hanterats på ett ändamålsenligt eller likvärdigt sätt. Statens starkast betonade styrning, att styra genom att normativt fastställa de mål som skolverksamheten ska uppnå samt även ge riktlinjer för verksamhetens kvalitet, har försvagats genom att de anpassats till kommunens egna normer för verksamheten. Statens olika former av resultatuppföljning, information och uppmaningar till kommunerna för att stärka den normativa styrningen i styrdokumenten har inte medfört bestående förbättringar i form av ökad kvalitet i verksamheten eller ökad måluppfyllelse.

De statliga styrsignalerna att arbeta för ökad måluppfyllelse i skolverksamheten har inte fått tillräckligt genomslag. Detta kan bland annat ses mot bakgrund av kommunens tolkning och hantering av huvudmannauppgift för skolan. De mönster och problembilder som framgår av studien kan sammanfattas i följande slutsatser:

1. Det finns inom de åtta kommunerna en otydlighet när det gäller hur huvudmannauppgift hanteras. Uppdraget delegeras ofta till en nämnd eller förvaltning. Det är dock oklart hur det delegerade ansvaret styrs och följs upp av kommunledningar och hur återkoppling sker. Från den underliggande nivån är det därför vanligt att det upplevs svårt att lyfta brister och problem utifrån det nationella uppdraget.
2. Det finns indikationer på att kommunledningar inte styr skolverksamheten utifrån samlat statligt uppdrag. De statliga målen för skolan ses i vissa lägen som långsiktiga visioner, inte som mål att uppfylla. I den kommunala hanteringen prioriteras inte vissa statliga krav, vilket får till följd att nationella mål sorteras bort och nationellt satta målnivåer sänks. Resursfördelningen sker också schablonmässigt, inte utifrån en analys av lokala förutsättningar och behov för att nå de nationella målen.

Sammantaget har studien visat hur kommuners tolkning av sitt huvudmannauppgift kan hindra dem att agera för att öka likvärdigheten och väsentligt

förbättra måluppfyllelsen i skolorna. Oklarheten kring ansvarsfördelning, styrning och uppföljning är stor. Detta försvårar samspelet mellan förvaltning, nämnd och kommunledning. Styrningen tenderar att ske mer ensidigt mot vissa nyckeltal och jämförelser. Detta kan bidra till att förklara de bestående bristerna i så grundläggande förutsättningar för skolverksamhetens kvalitet som rektors ledarskap, lärarnas behörighet, undervisningens kvalitet och en resursfördelning som utgår från olika skolors behov.

De mönster och problembilder som studien uppmärksammat beskrivs närmare i det följande.

1. Ej klargjort hur huvudmannaansvaret ska hanteras

Av intervjuerna framgår att det inom kommunen finns skilda meningar om vem som har huvudmannens uppdrag och även hur huvudmannaansvaret ska hanteras. Denna bristande samstämmighet kan tyda på att innebörden i huvudmannaansvaret i praktiken har en undanskymd roll i den kommunala politiska verksamheten. Fokus ligger mer på nämndens operativa ansvar än kommunledningens yttersta ansvarstagande för skolans kvalitet och måluppfyllelse.

Skollagen och kommunallagen beskriver att det är kommunfullmäktige som är mottagare av statens huvudmannauppdrag. Det är således kommunledningen, kommunfullmäktige och dess beredningsorgan kommunstyrelsen, som *ansvarar* för att skolverksamheten motsvarar de nationella målen och kravnivåerna. Kommunfullmäktige utser en nämnd för att operativt *fullgöra* de statliga uppdragen för skolverksamheten. Nämnden har därigenom verksamhetsansvar inför kommunfullmäktige, som i sin tur har huvudmannaansvar inför staten.

2. Ansvaret separeras från makten

Intervjuerna visar genomgående på en separation mellan befogenhet och ansvar i det kommunala huvudmannaskapets utförande. Makten som ger befogenhet över ekonomin och den övergripande organisationen finns i den högre politiska ledningen, medan ansvaret för verksamhetens kvalitet och måluppfyllelse är förlagd längre ned i organisationen. Detta innebär att det är nämndnivån och förvaltningsnivån som får ta det yttersta, och inte bara det operativa huvudmannaansvaret för kvalitet och måluppfyllelse i kommunens skolor. I praktiken kan detta ansvar skjutas vidare nedåt till rektorer och lärare.

Återkoppling är en bärande del i en decentraliserad organisation. En systematisk återkoppling som ger kommunledningen en tydlig bild av verksamhetens förutsättningar att nå de nationella målen, lyfts inte fram av de intervjuade kommunföreträdarna. Nämndordförande påtalar istället att de har svårt

att involvera den politiska kommunledningen i frågor som rör förutsättningar för att förbättra skolverksamheten.

3. Nationella mål sorteras bort och nationella kravnivåer sänks

Intervjuerna visar att det finns en problematik som innebär att politikerna ser de nationella målen för skolan mer som ambitiösa visioner än som underlag för styrning av sin skolverksamhet. Målen i läroplanen är avsedda att vara en utgångspunkt för huvudmannen, dels för att skapa en ändamålsenlig skolverksamhet, dels för att bedöma de uppnådda resultaten. Om resultaten visar att målen inte uppnås, är det huvudmannens ansvar att vidta åtgärder som höjer kvaliteten i skolverksamheterna genom bland annat omfördelning av resurser och förändring av organisationen. Genom ett gemensamt nationellt måldokument vill staten garantera likvärdigheten och kvaliteten i landets skolor.

Den olikhet som finns mellan landets kommuner kan förklaras av att varje kommun istället för de nationella styrdokumentet har en egen uppsättning mål som utgångspunkt för sin styrning av skolan. Vissa statistiskt lätt mätbara mål väljs ut och blir, tillsammans med kommunala mål för verksamhetens genomförande, de mål för skolan som gäller i kommunen. Det är dessa av kommunledningen formulerade mål som styr inriktningen hur skolnämnden ska fullgöra uppdraget. Det är även dessa mål som följs upp i den kommunala utvärderingen.

Kommunens ansvar inför staten att skapa sådana förutsättningar att de statliga målen för skolan kan uppnås är diffust uppfattat. I praktisk handling underordnas de statliga kraven den kommunala prioriteringen. Att skolverksamhet kan fortgå år från år trots kvarstående bristande måluppfyllelse, kan bidra till att situationen inte uppfattas som alarmerande, utan snarare som något normalt och därmed i praktiken acceptabelt.

4. Resursfördelning sker schablonmässigt

Studien har visat att resursfördelningen från kommunfullmäktige till nämnderna i de intervjuade kommunerna sker schablonmässigt enligt varje kommuns traditionella prioriteringar. Det kan innebära att resursfördelningen till skolverksamheten inte sker utifrån analyserade lokala förutsättningar och behov i relation till nationella måldokument. En sådan schablonmässig fördelning nedåt i organisationen kan motverka likvärdigheten i förutsättningar mellan kommunens skolor.

En situation där resurstilldelningen är låst genom en schabloniserad tilldelning och ansvaret för skolverksamheten förskjutet till en nämnd, kan innebära att de politiskt högst ansvariga inte ser sig som en del av problemet med låg måluppfyllelse. Det får till följd att lösningen i praktiken förläggs utanför

kommunpolitiken, till rektorn och läraren att hantera inom tilldelad budgetram samt till en förväntan om ytterligare statliga bidrag.

Avslutning

I denna studie har skolverksamheten fokuserats. Inledningsvis berördes att de kommunala åtagandena är stora. Den statliga styrningen i form av mål, lagar och förordningar är omfattande på fler områden än skolverksamhetens. Studien har inte fångat hur den totala ”kravbilden” från statens sida ser ut – är statens krav rimliga, samordnade, förankrade? Studien belyser inte om samma problembilder finns inom andra verksamhetsområden inom kommunen, om den kommunala styrningen ser likadan ut oberoende av verksamhet eller om skolan utgör något unikt i den kommunala verksamheten. Det finns i intervjuerna antydningar att det är det senare som gäller. Skolan uppfattas som komplicerad och det finns en okunskap om att statens uppdrag riktar sig både till huvudmännen och till de professionella. Det finns alltså en rad frågor, dilemman och problem som förtjänar ytterligare studier liksom reflektion och samtal inte bara inom kommunerna utan även mellan stat och kommuner. Trots denna studies begränsningar är det Skolverkets förhoppning att de bilder och principiella dilemman som visas i denna rapport ger ett underlag till ökad förståelse av specifika grundproblem i skärningspunkten mellan nationell styrning och kommunal självstyrelse.

Referenser

- Arbetsmiljöverket (2011). *Rektors arbetsmiljö. ISG 2011/100102*.
- Blidberg, Kersti, Haldén, Eva & Wallin, Erik (1999). *Hur styr vi mot en bra skola?: [om skola och kommun i samverkan]*. Stockholm.
- Blom, Agneta P. (1994). *Kommunalt chefskap: en studie om ansvar, ledarskap och demokrati*. Diss. Lunds univ.
- Dahlberg, Matz & Rattsø, Jørn (2010). *Statliga bidrag till kommunerna: i princip och praktik*. Stockholm: Finansdepartementet, Regeringskansliet.
- Du Rietz, Lars, Lundgren, Ulf P. & Wennås, Olof (1987). *Ansvarsfördelning och styrning på skolområdet: ett beredningsunderlag*. Stockholm: Allmänna förl.
- Feldt, Joakim (red.) (2010). *Öppna jämförelser. Grundskola 2010*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- Fredriksson, Anders (2010). *Marknaden och lärarna: hur organiseringen av skolan påverkar lärares offentliga tjänstemannaskap*. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.
- Greiff, Camilo von (2009). *Lika skola med olika resurser?: en ESO-rapport om likvärdighet och resursfördelning*. Stockholm: Finansdepartementet, Regeringskansliet.
- Högberg, Örjan (2007). *Maktlösa makthavare: en studie om kommunalt chefskap*. Diss. Linköping: Linköpings universitet.
- Högskoleverket (2009). *Utvärdering av regionala utvecklingscentrum och nationella resurscentrum*. Stockholm.
- Lindensjö, Bo & Lundgren, Ulf P. (2000). *Utbildningsreformer och politisk styrning*. Stockholm: HLS förl.
- Montin, Stig (2007). *Moderna kommuner*. 3 uppl. Malmö: Liber.
- Nihlfors, Elisabet (2003). *Skolchefen i skolans styrning och ledning*. Diss. Uppsala univ.
- Petersson, Olof (2006). *Kommunalpolitik*. 5 [aktualiserade] uppl. Stockholm: Norstedts juridik.
- Pierre, Jon (red.) (2007). *Skolan som politisk organisation*. 1 uppl. Malmö: Gleerups.

- Prop. (1988/89:4). *Om skolans utveckling och styrning*. Stockholm.
- Prop. (1989/90:414). *Om kommunalt huvudmannaskap för lärare, skolläda-
re, biträda-
re och syfunktio-
närer*. Stockholm.
- Prop. (1990/91:18). *Regeringens proposition 1990/91:18 om ansvaret för skolan*. Stockholm.
- Skolverket (1993). *Bilden av skolan: [fördjupa-
d anslagsframställning 1994/95–
1996/97]*. Stockholm.
- Skolverket (1996a). *Kommunernas styrning och egenkontroll, Dnr 96:2306*.
- Skolverket (1996b). *Hantering av skolans ekonomiska resurser: konsekvenser av
ett nytt styrsystem i en förändrad ekonomi*. Stockholm.
- Skolverket (1996c). *Skolan och de ekonomiska resurserna: en samlingsrapport om
nationellt och lokalt beslutsunderlag i ett nytt styrsystem*. Stockholm.
- Skolverket (1997a). *Ansvar för skolan – en kommunal utmaning*. Stockholm
- Skolverket (1997b). *Kvalitet i fritidshem: allmänna råd och kommentarer*. Stockholm.
- Skolverket (1999a). *Skolpolitiker, eldsjälar och andra aktörer: hur styr kommu-
nerna skolan?* Stockholm.
- Skolverket (1999b). *Skolverkets allmänna råd om kvalitetsredovisning inom
skolväsendet*. Stockholm.
- Skolverket (2000). *Grundskolan: kursplaner och betygs-
kriterier*. 1 uppl. (2000). Stockholm.
- Skolverket (2002). *Ekonomiska resursers betydelse för pedagogiska resultat: en
kunskapsöversikt*. Stockholm.
- Skolverket (2006a). *Läroplan för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklas-
sen och fritidshemmet: Lpo 94, anpassad till att också omfatta förskoleklassen och
fritidshemmet*. Stockholm.
- Skolverket (2006b). *Läroplan för de frivilliga skolformerna Lpf 94: gymnasie-
skolan, gymnasieskolan, den kommunala vuxenutbildningen, statens skolor för
vuxna och vuxenutbildningen för utvecklingsstörda*. Stockholm.
- Skolverket (2007). *Skolverkets utbildningsinspektion: en sammanfattning av
resultat och erfarenheter under tre år*. Stockholm.

- Skolverket (2009). *Resursfördelning utifrån förutsättningar och behov?* Stockholm.
- Skolverket (2010). *Utveckling pågår: om kvalitetsarbete i fritidshem.* Stockholm.
- Skolverket (2011). *Kommuners utnyttjande av statliga satsningar.* Stockholm.
- Skolverket (2011). *Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet 2011.* Stockholm
- Skolinspektionen (2009a). *Tillsyn och kvalitetsgranskning.* Stockholm
- Skolinspektionen (2009b) <http://www.skolinspektionen.se/Nyheter/Nyheter/Vi-kan-inte-ha-nagon-annan-mattstock-an-att-alla-elever-ska-na-malen-i-alla-amnen/>
- Skolinspektionen (2010). *Rektors ledarskap: en granskning av hur rektor leder skolans arbete mot ökad måloppfyllelse.* Stockholm.
- Skolverket (2011). *Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet 2011.* Stockholm.
- SOU (1988:20). *En förändrad ansvarsfördelning och styrning på skolområdet: betänkande från Beredningen om ansvarsfördelning och styrning på skolområdet.* Stockholm: Allmänna förl.
- SOU (1992:94). Läroplanskommittén. *Skola för bildning: huvudbetänkande.* Stockholm: Allmänna förl.
- SOU (2007:28). *Utredningen om mål och uppföljning i grundskolan. Tydliga mål och kunskapskrav i grundskolan: förslag till nytt mål- och uppföljningssystem.* Betänkande. Stockholm: Fritze
- SOU (2007:79). Skolmyndighetsutredningen. *Tre nya skolmyndigheter: betänkande.* Stockholm: Fritzes.
- Stenlås, Niklas (2009). *En kår i kläm: läraryrket mellan professionella ideal och statliga reformideologier.* Stockholm: Finansdepartementet, Regeringskansliet.

Bilagor

Bilaga 1. Metod

Syftet med denna studie är att öka förståelsen för den kommunala huvudmannens ansvarstagande och påverkan på skolans måluppfyllelse. En avgränsning görs till den vanligaste formen av kommunal huvudman, kommuner med nämndorganisationer. Det är en kvalitativ studie som med exempel från olika kommuner belyser de kommunansvarigas tankar och agerande. Centralt i studien är hur dessa uppfattar kommunens huvudmannauppslag och hur de tar emot och hanterar statens styr signaler.

Två provintervjuer visade att det var mindre lämpligt med gruppintervjuer för denna studie. De intervjuade tycktes anpassa sina svar till övriga intervju-personer. För att få en så god bild som möjligt av varje individs tankar och uppfattning av situationen har individuella intervjuer bedömts vara den bästa metoden. Ett antal nyckelaktörer i varje kommun intervjuades, både personer med politiska uppslag och tjänstemän. I varje kommun intervjuades således kommunalråd, kommunfullmäktiges ordförande och ordförande i nämnd med ansvar för skolan, kommunchef och chef över skolförvaltningen. I två kommuner fanns utöver ordinarie kommunalråd en anställd politiker med särskilt ansvar för skolfrågor.

Urvalet av kommuner skedde med syfte att ge så stor bredd och variation som möjligt och samtidigt göra antalet intervjuer praktiskt hanterligt. Vid urvalet av kommuner togs hänsyn till kommunernas folkmängd, geografiska läge, politiska styre, andel avgångselever som når målen i alla ämnen i årskurs nio, barngruppernas storlek i fritidshemmen och andel behöriga lärare. Kommunerna nämns inte vid namn i denna rapport, men i tabblan nedan finns en kortfattad beskrivning av de studerade kommunerna.

Kommun	Ungefärlig folkmängd	Geografiskt läge	Politiskt styre	Barngrup- per- nas storlek i fritidshemmen i förhållande till riksgenomsnittet	Andel behöriga lärare i förhål- lande till riks- genomsnittet	Andel elever som når målen i alla ämnen i årskurs 9 i förhållande till riksgenom- snittet	Antal intervjuer
1	70 000	Norrland	S	Över	Under	Över	6
2	10 000	Svealand	A	Över	Under	Över	5
3	70 000	Svealand	B	Över	Över	Under	6
4	20 000	Götaland	B	Över	Över	Under	5
5	50 000	Götaland	B	Under	Under	Under	5
6	< 10 000	Svealand	S	Under	Under	Över	5
7	>100 000	Götaland	B	Under	Över	Under	5
8	15 000	Svealand	A	Under	Över	Över	5

Politiskt styre: S= socialistisk majoritet, B= borgerlig majoritet, A= annan till exempel de borgerliga i samarbete med mp eller övriga blocköverskridande lösningar.

Studien bygger således på intervjuer genomförda i åtta kommuner, totalt 42 intervjuer. Intervjuerna genomfördes under slutet av 2009. Varje intervju varade cirka 45 minuter. På grund av sjukdom gjordes fyra intervjuer i efterhand per telefon, den sista av dessa var klar i januari 2010. Vid intervju-tillfällena fördes anteckningar. Intervjuerna finns även inspelade, men är inte transkriberade. Citat från intervjuerna används i studien i belysande och konkretiserande syfte. Avsikten med intervjuerna är att lyfta fram olika mönster och problembilder som är relevanta i förhållande till studiens syfte.

Bilaga 2. Den kommunala politiska organisationen

För att underlätta förståelsen för de resultat och de överväganden som redovisas i denna studie, ges här en kort summering av den kommunala politiska organisationen.

Gemensamt för Sveriges 290 kommuner är att de styrs av kommunfullmäktige med en kommunstyrelse.⁸⁵ De flesta kommuner har ett antal facknämnder med beslutanderätt inom avgränsade verksamhetsområden. Ett trettio-tal kommuner har så kallade ”alternativa organisationer”, där nämnderna är ersatta med beredningsorgan till kommunfullmäktige. En annan organisationsmodell, främst i större städer, är att en stadsdelsnämnd ansvarar för all verksamhet, inklusive skola, inom stadsdelsområdet. Det finns även en organisationsmodell där små kommuner har vissa nämnder gemensamma över kommungränserna.

De åtta kommuner som ingår i denna studie har en kommunfullmäktige, med tillhörande kommunstyrelse, som högsta politiska organ.⁸⁶

Kommunfullmäktige är det högsta representativa organet för invånarna i kommunen, som beslutar mål och riktlinjer för kommunens verksamheter.⁸⁷ Kommunfullmäktige ansvarar för att kommunens verksamhet sker i enlighet med lagar och förordningar och har den yttersta beslutanderätten i kommunen. Enligt kommunallagen får kommunfullmäktige inte delegera till nämnder sådant som berör mål och riktlinjer för kommunens verksamhet eller kommunens budget.⁸⁸ Det är kommunfullmäktige som genom statsanslag och egen beskattningsrätt har makten att dimensionera och prioritera mellan kommunens olika verksamheter och tillställa de ekonomiska resurser som bedöms behövas för att nå uppsatta mål.

Kommunstyrelsen är kommunstyrelsens beredningsorgan, som ska leda och samordna den kommunala verksamheten. Den har en särställning då den är den enda obligatoriska kommunallagsreglerade nämnden. Den bereder ärenden som ska beslutas i fullmäktige, handhar den ekonomiska förvaltningen och verkställer fullmäktiges beslut. En uppgift är att ha uppsikt över övriga nämnder. I vissa kommuner, beroende bland annat på kommunstorlek, kan ärendena till kommunstyrelsen beredas i ett särskilt arbetsutskott under kommunstyrelsen.

85 3 kap. 1–2 § kommunallagen (1991:900).

86 Andra sätt att organisera den politiska kommunledningen i form av stadsdelsnämnder eller att ersätta nämnderna med beredningsorgan direkt till kommunfullmäktige, ligger utanför denna studies ramar.

87 Petersson, Olof (2006) s. 146.

88 3 kap. 9 § kommunallagen (1991:900).

En kommuncentral förvaltning, ett kommunkontor, står till kommunstyrelsens förfogande. Kontoret är lett av kommunens högsta tjänsteman, en kommunchef. Uppdraget är att bereda ärenden samt effektuera och följa upp beslut.

Alla besökta kommuner har en högsta ansvarig tjänsteman, betitlad kommunchef, kommundirektör eller liknande. Kommunchefen är underställd kommunstyrelsen och ofta, men inte konsekvent, chef för såväl förvaltningscheferna som ekonomichef, personalchef och andra chefer inom kommunens centrala förvaltning.

Nämndorganisationen har till syfte att på kommunfullmäktiges uppdrag styra olika delar av den kommunala verksamheten. Det vanligaste är nämnder med egen beslutanderätt att fullgöra kommunens uppgifter inom ett avgränsat verksamhetsområde. Områdena kan antingen utgöra delar av ett större område, till exempel en grundskolenämnd eller innefatta flera verksamhetsområden, till exempel skol- och fritidsnämnd. Nämnderna ska följa fullmäktiges beslut och de lagar och förordningar som styr verksamheten.⁸⁹

En särskild tjänstemannaförvaltning, skolförvaltning eller motsvarande, står till nämndens förfogande. Uppdraget till dess chef, förvaltningschefen, är att bereda ärenden, effektuera och följa upp beslut, samt ansvara för ledning av skolverksamheten. Under förvaltningschefsnivån finns statligt myndighetsutövande tjänstemän. Det är dels rektorer, vars uppdrag formuleras i skollagen och läroplanerna, dels lärare som får sitt uppdrag från läroplanerna och kursplanerna.

89 6 kap. 7 § kommunallagen (1991:900).

Kommunen ska som huvudman för skolan fördela resurser och organisera verksamheterna så att eleverna når de nationella målen. År efter år lämnar dock en betydande del av eleverna kommunernas skolor utan att ha nått kunskapsmålen.

Denna rapport beskriver hur kommuner hanterar uppdraget att som huvudman ansvara för den kommunala skolverksamheten. Vem är det egentligen som tar ansvaret och hur tänker man när man fördelar resurser och styr skolverksamheten? Syftet är att fånga huvudmännens perspektiv och visa på specifika grundproblem i skärningspunkten mellan nationell styrning och kommunal självstyrelse.

Rapporten vänder sig till politiker på nationell nivå, till politiker och förvaltningschefer i kommuner och även till enskilda huvudmän för fristående skolor. Den kan även vara ett underlag för diskussion hos de professionella i skolan och hos olika föräldragrupper.

Skolverket

www.skolverket.se