

Nätverket styrning och ledning

Slutrapport från skolchefsnätverk 2019–2022

Innehåll

Område för provande	3
1.1 Nu och då	3
1.2 Nätverkets arbete	3
1.3 Bakgrund	4
1.4 Centrala frågeställningar	4
Utgångsläge	5
2.1 Utmana styrsystem.....	5
2.2 Kunskap om skolchefens roll.....	6
2.3 Målsättning	6
Framtida önskade läge?	7
3.1 Att utveckla befattningen	7
Genomförandet	7
4.1 Deltagare	7
4.2 Området	8
4.3 Arbetsformen	9
Analys/reflektion/resultat	9
5.1 Nätverkets process och utveckling	9
Slutsatser	10
6.1 Slutsatser	10

Område för prövande

Nätverket Styrning och ledning har utifrån nedan inbjudan och uppdragsbeskrivning bearbetat erfarenhetsutbyte och teoretiska underlag i denna rapport.

[...] *Styrning och ledning* med syfte att stärka huvudmännens och rektorernas kapacitet att utveckla organisationen med ökad kvalitet i undervisningen [...].

[...] initiera ett arbete med beprövad erfarenhet, genom att ta fram former för hur utbildningsväsendet kan med hjälp av kollegiala processer arbeta med detta. Som ett led i detta etableras nätverk av skolchefer för att stärka samarbetet med kommuner och andra huvudmän, för att skapa ökad kunskap inom de prioriterade områdena och för att utveckla former för beprövad erfarenhet genom arbete i nätverk [...].

Målsättning med uppdraget är att via nätverk generera kunskap inom området styrning och ledning. Detta i sin tur ska resultera i en gemensam sammanställning med slutsatser och rekommendationer i form av en slutrapport¹.

1.1 Nu och då

Den statliga befattningen skolchef var sedan 1958 en del i det svenska styrsystemet men försvann 1991 då kommunen själv kunde besluta om hur den skulle utformas (Nihlfors, E. 2003). Befattningen återinfördes 2018 och återfinns idag i skollagen.

Vid lagändringen 2018 återinfördes kravet på att varje skolhuvudman ska utse en eller flera skolchefer: ”Huvudmannen ska utse en skolchef som ska biträda huvudmannen med att tillse att de föreskrifter som gäller för huvudmannens utbildningar följs” (2 kap 8 a § skollagen). I våra diskussioner har vi undersökt hur denna lagändring kom till stånd och hur den skrevs fram i den statliga utredningen 2017:35 Samling för skolan - Nationell strategi för kunskap och likvärdighet; prop.2017/18:182. Vi uppfattar att ambitionen inte varit att införa en ny ansvarsnivå vilket hade kunnat medföra en ökad otydlighet i ansvarsfördelningen.

I Skolverkets skolchefsutbildning framgår ytterligare en tolkning av utredningen och den nya bestämmelsen: att den ytterst syftar till att bidra till ökad kvalitet och ökad likvärdighet genom att biträda huvudmannen att följa föreskrifter och förordningar.

1.2 Nätverkets arbete

I nätverket har vi genom analys, dialog och olika former av mötesstruktur speglat skolchefens roll enligt lagstiftarens intentioner samt olika förutsättningar tillika huvudmän. Praktiskt har detta genomförts via erfarenhetsutbyte på plats, genom litteraturstudier och med stöd av en vetenskaplig ledare inom området. Pandemin förändrade dessvärre förutsättningarna för de fysiska och kollegiala mötena och digitala möten ersatte de planerade träffarna med påföljd att samtliga skolhuvudmän inte kunnat besökas.

¹ Beskrivning av arbetet med nätverk angående styrning och ledning Skolverkets dnr: 2019:572

En förutsättning för att utveckla och möta syftet med uppdraget har varit prestigelösa och öppna presentationer av våra uppdrag, styrkedjor, utmaningar och framgångsfaktorer. Utan den konkreta och genuina grunden som presentationerna utgjort, hade vi fastnat i frågan som lyfts i många studier och artiklar gällande skolchefsrollens uppgifter, mandat och roll i relation till det kommunala och statliga uppdraget utan att relatera till huruvida ett nätverk kan bidra eller inte.

1.3 Bakgrund

Nätverket för styrning och ledning startade 2019 med sju deltagare. Antalet deltagare har sedermera minskat och vid författningen av slutrapporten 2022 består nätverket av fyra deltagare. Minskningen av antalet deltagare har till viss del inskränkt erfarenhetsutbytet och det kollegiala lärandet. Då två huvudmän avstod sin plats tidigt i processen hade det, i retrospektiv, varit önskvärt om dessa hade ersatts. Nätverket beslöt, trots ovanstående, i samråd med Skolverkets representanter att gå vidare med det upplägg som beslutats.

En anledning till minskningen kan ha varit att det var otydligt gällande Göteborgs medverkan i det inledande skedet. Då Leksand avbröt sin medverkan mitt i pandemin och Malmös representant avslutade sin anställning på grund av pension i slutet av nätverkets projekttid, ersattes inte heller dessa platser.

Ytterligare förändringar utgjordes av att Alingsås kommuns representant flyttade och påbörjade en ny anställning som förvaltningschef i Malmö (dock inte densamma som lämnade genom pension) samt att representanten från Skurups kommun växlade sin anställning till Vellinge kommun.

Förändringarna inom nätverket visar en rörlighet som påverkar ett nätverks dynamik och möjlighet till kontinuitet. Om detta innebär en ökad beprövad erfarenhet eller svaghet inför djupare analyser i dialogen är omöjligt att besvara i denna rapport.

1.4 Centrala frågeställningar

De frågeställningar som har belysts i nätverket har till stora delar berört de olika förutsättningar som en skolchef har utifrån huvudman, storlek på organisation och mandat. Rollen förutsätter ytterligare en befattning som innebär mandat gällande personal, ekonomi och verksamhet vilket även varit utredningens intention.

Det har i våra dialoger framkommit att skolchefsrollen är problematisk om den uppfattas som en parallell befattning i relation till exempelvis motsvarande förvaltningschef. Den likvärdighet som beskrivs som ett av skälen till införandet av rollen kan få motsatt effekt. I en mindre organisation kan en rektor som även utses till skolchef försvåra tydligheten i styrkedjan och därigenom försvåra utmaning i att biträda huvudmannen. I en organisation där man utser flera skolchefer eller en jurist eller controller till skolchef, kan mandaten försvåras i relation till rektorer, utbildningschefer, verksamhetschefer och även utmana en förvaltningschef. Möjligheten för huvudmannen att utse flera skolchefer kan därför bidra till en ökad otydlighet i roller, funktioner och mandat.

Ovanstående kan bidra till otydlighet gällande det statliga uppdraget och det kommunala självstyret kring skolchefens roll och mandat i den unika kontexten. Kompetensen för att fullfölja sitt skolchefsuppdrag innefattar en mycket god kännedom om skolförfattningarna och styrdokument för att även kunna utveckla samt kvalificerat bedöma utbildningens kvalitet och utveckling. Det innebär, efter nätverkets diskussioner, att slutsatsen blir att kompetensen och graden av mognad inom en organisation är en framgångsfaktor att ta hänsyn till när en huvudman utser skolchef/er.

En fråga som även har återkommit är det friutrymme och den otydliga förväntan samt lagstiftning som skolchefsrollen innebär trots de förarbeten som ligger till grund för framtagandet. Rektorsrollen är mer tydligt lagstyrd på ett organisatoriskt och operativt sätt vilket kan innebära en konflikt i relation till skolchefens framskrivning. Det friutrymme som diskuterades och som även lyftes tillsammans med nätverkets vetenskapliga ledare har analyserats för att få en bild av vad detta består av.

En sammanfattning som kan ges i denna rapport är att den skolchef som har en god relation och ett tydligt mandat i relation till huvudman, i samverkan, kan tolka detta friutrymme som vi hävdar lagstiftaren lämnat, för att kvalitetssäkra såväl pågående processer som politiska intentioner samt eventuella specifika kommunala uppdrag. Detta kräver även att skolchefen tar sitt mandat och sin möjlighet att ifrågasätta delar som inte harmoniserar med de lagrum man har att förhålla sig till som huvudman. Detta kan medföra en form av utsatthet då skolcheferna även kan vara politiskt tillsatta.

Utgångsläge

2.1 Utmana styrsystem

I nätverket har vi provtryckt rollen som skolchef, genom att utmana den i våra olika styrsystem. Ambitionen har varit att försöka fånga in skolchefsrollen in i våra övriga roller som tex förvaltningschef eller utbildningschef.

Vi har även förmedlat en egen teoretisk ansats vid presentationerna av verksamheterna som vi använder i vår verksamhet. Det är till exempel hur vi har implementerat det systematiska kvalitetsarbetet i styrkedjan, hur vi har genomfört omorganisationer för en likvärdig utbildning genom styrning utifrån huvudmannen eller hur vi har utvecklat rektorernas roll och kompetens.

Malmö stad har till exempel genomfört ett internationellt ledarskapsprogram och lärcoachning. Fridaskolans visionsbaserade och processororienterade ansats genomsyrar styrkedjan vilket också innebär en tydlighet i vem som gör vad och varför. Uddevalla kommun har genomfört ett gediget förändringsarbete på strukturell nivå för att nå den samsyn som krävs i det systematiska kvalitetsarbetet. Detta processororienterade arbete har nätverket kunnat följa och resultatet har utmynnat i en tillitsbaserad styrning och ett tillgängligt ramverk för samtliga led i styrkedjan. I Alingsås presenterades hur man synliggjort styrkedjan genom ett sammanhållet fokusområde (casemetodik) såsom digitalisering och likvärdig bedömning. Detta case kunde då

användas som modell för att utveckla huvudmannens styrning i samtliga processer för en likvärdig utbildning och systematiskt kvalitetsarbete samt resursfördelning.

2.2 Kunskap om skolchefens roll

Ökad kunskap om skolchefens roll i styrkedjan, rollens mandat och kompetens för att skapa nätverk där frågor som stärker och tydliggör rollen behövs. Detta menar vi i förlängningen ökar möjligheten till likvärdighet och ett förstärkt systematiskt kvalitetsarbete på aggregerad nivå som bidrar till att huvudmannens beslut är förankrade i hela styrkedjan. Sammanfattningsvis ökar möjligheten till likvärdig utbildning och måluppfyllelse för eleverna. Vi uppfattar även vikten av att skolchefen måste utveckla sin egen förståelse i att vara kravställare likväl som ordningsman.

Vad är det som skiljer olika skolchefer åt nationellt? Det är skillnad mellan dem som har – respektive inte har – den högsta positionen inom utbildningsförvaltningen. De skolchefer som är underordnade en förvaltningschef har begränsad tillgång, kommunikation och kontaktyta till den politiska nivån.

Detta uttrycks i den enkät som vi tidigare refererade till och som vi också tangerade i våra nätverksträffar. I samma enkät ombads man önsketänka om vilka nya medarbetare man ville anställa. Där blev svaret analytiker/utredare som kan hantera data på ett kvalificerat sätt. Ett behov som även nätverket kan bekräfta då vi alltmer blir ombedda att ta fram olika typer av kvantitativa jämförelser som ska beskrivas kvalitativt. Den kompetens som därefter efterfrågades var jurist. (<https://www.skolledarna.se/Skolledaren/Artikelarkiv/2021/skolchefen-i-klam-mellan-nationell-och-lokal-kontroll/>)

2.3 Målsättning

Målsättningen med vårt uppdrag är att via nätverk generera kunskap om området styrning och ledning. Detta i sin tur ska resultera i en gemensam sammanställning med slutsatser och rekommendationer i form av en slutrapport. Att förstå rollen bättre och förstå rollens betydelse och är en tydlig målsättning. Därtill är en målsättning att genom arbetsformen *nätverk* skapa mer tydlighet kring rollen och definiera en egen tolkning utifrån den egna kontexten. Det är eftersträvansvärt att inte bli offer för otydlighet utan att medverka till en tydlighet bör vara av lika stor betydelse som att biträda huvudmannen i att följa lagar och förordningar.

Att kunna stötta huvudman i rollen, trots att förutsättningarna ser så olika ut både ur ett organisatoriskt och elevperspektiv är central. I alla dialogerna är det yttersta syftet dock att skapa en god och likvärdig utbildning för alla.

Framtida önskade läge?

3.1 Att utveckla befattningen

Nätverket har bidragit med kunskap som omfattar vad ett nätverk kan bidra med, vad som krävs av ett nätverk, inte minst den personliga utvecklingen. En önskan till Skolverket är att myndigheten ska fortsätta med stöd till nätverk. Nätverksarbetet bidrar till befattningsutveckling genom den arbetsform som prövats under perioden.

Genomförandet

4.1 Deltagare

Här följer en kort presentation av de verksamheter som skolcheferna i nätverket verkar eller har verkat inom, under uppdragets genomförande.

Fridaskolan: En fristående skolkoncern med 4 000 elever och 700 anställda. Verksamheter från förskola till och med gymnasieskola i sex lägeskommuner på västkusten. Utbildningschef och skolchef från förskola till gymnasieskola.

Vellinge: 36 000 invånare. Utbildningschef och skolchef från förskola till vuxenutbildning/Sfi inklusive grundsärskola. 2 100 barn i förskola, 6 150 elever i grundskola och grundsärskola. Drygt 1 500 gymnasieelever och 200 studerande på vuxenutbildningen. Cirka 40 procent av verksamheten inom förskola och grundskola drivs av fristående verksamheter.

Skurup: 16 000 invånare. Förvaltningschef med ansvar från förskola till vuxenutbildning och Sfi inklusive gymnasiesärskola. 850 barn i förskola, 2 000 elever i grundskola samt 600 i gymnasieverksamhet. Skolchef för grundskola till vuxenutbildning/Sfi. Skolchef för förskola är biträdande förvaltningschef.

Alingsås: 41 500 invånare. Förvaltningschef och skolchef inom Kultur och utbildningsnämndens ansvarsområde för bland annat gymnasie- och vuxenutbildningsområdet samt gymnasiesärskola med 1 200 gymnasieelever och ca 800 studerande på vuxenutbildningen. Ytterligare en förvaltningschef och ansvarig skolchef finns för förskola och grundskola samt grundsärskolan med cirka 7 000 barn och elever varav 1 500 återfinns i fristående verksamheter. Barn och ungdomsnämndens ansvarsområde i Alingsås är därmed förskola, förskoleklass och grundskola samt grundsärskola.

Malmö: 350 000 invånare. Förvaltningsdirektör och skolchef för gymnasie- och vuxenutbildning/Sfi inklusive gymnasiesärskola samt det kommunala aktivitetsansvaret. I Malmö finns cirka 12 400 gymnasieelever och 50 procent av dessa finns inom fristående skolhuvudmän. Cirka 17 000 elever/år vid vuxenutbildningen. Förvaltningsdirektör och

skolchef för grundskolans 40 000 elever som fördelas på 81 kommunala grundskolor och 25 fristående verksamheter.

Uddevalla: Cirka 57 000 invånare. Utbildningsförvaltningen indelad i fyra verksamhetsområden - förskola, grundskola, gymnasieskola samt vuxenutbildning/YH. Verksamhetsområdena leds av en avdelningschef. Totalt antal anställda i förvaltningen är ca 2 300. Förvaltningschef är tillika skolchef. Barnomsorgen omfattar ca 3 150 barn – 3 000 barn i förskolan och resterande i pedagogisk omsorg. Grundskolans elevantal är ca 6 000 elever fördelat på 26 kommunala enheter och 3 fristående enheter. Gymnasieskolans elevantal är ca 3 100 och erbjuder samtliga nationella program utom Humanistiska programmet. Vuxenutbildningen utbildar ca 2 700 elever och har ett särskilt fokus mot olika yrkesutbildningsspår.

Leksand: 16 000 invånare. Sektorchef och skolchef med ansvar från förskola till gymnasieskola (inklusive särskolor), kulturskola och arbetsmarknad och integration. Totalt antal anställda: 500 personer. Skolchef även för vuxenutbildningen och SFI, vars verksamhet lyder under gemensam nämnd med Rättviks kommun. 730 barn i förskolan, varav 210 barn fristående verksamhet. 1 700 elever i grundskolan varav 300 elever i fristående verksamhet. 530 i gymnasiet varav ca 40 procent är elever från annan kommun. Kulturskolan har ca 560 aktiva barn och unga. (Deltog i nätverket fram till december 2020.)

4.2 Området

Styrning och ledning har utmanats utifrån olika perspektiv genom såväl skolcheferollens tillblivelse som när den samspelar och verkar i styrkedjan tillsammans med olika huvudmän. De olika verksamhetslogikerna har synliggjorts i relation till deltagarnas unika uppdrag trots gemensam befattning. Oberoende av våra olika verksamhetslogiker har vi kunnat identifierat gemensamma dilemman och framgångsfaktorer. Oavsett huvudman och skolform kan vi se att betydelsen av en identifierbar och kommunicerbar styrkedja bidrar till att förutsättningarna i verksamheten genererar en kvalitativ och likvärdig utbildning. Ordning och reda gällande det statliga uppdraget och en välutvecklad uppföljning i hela styrkedjan påverkar skolchefens möjlighet att agera.

Området har undersökts på olika sätt. Det har bland annat genomförts studier gällande skolchefens roll i styrkedjan såväl inom Norden som inom Sverige (Moos, L; Nihlfors, E.&Paulsen Merok, J, 2016). Även Skolinspektionens kvalitetsgranskning med inriktning mot skolhuvudmäns insatser för att styra genom att vara tydlig i delegering och uppföljning genomfördes 2020/2021. Där granskades 33 skolhuvudmän. Enligt sammanfattningen i den granskningen försvårar en otydlig ansvarsfördelning huvudmannens styrning och ledning av skolverksamheten vilket kan leda till sämre utbildningskvalitet. De skriver vidare att det även finns en otydlighet i styrkedjan för skolan, samtidigt som det finns bristande kunskaper om olika aktörers respektive roller, ansvar och kompetens.

Liksom nätverket för styrning och ledning har Skolinspektionen sett att en otydlig ansvarsfördelning och bristande befogenheter i styrkedjan kan leda till otydlighet kring vem som ska utföra olika uppgifter och fatta olika beslut. Vi i nätverket står också eniga bakom de

utsagor som framkommit i den stora enkät som skolforskningsinstitutet i Jönköping genomförde 2020, nämligen att en skolchef med lång erfarenhet har större handlingsutrymme än den som är ganska ny på sin post. Forskarna bakom enkäten skriver även att skolchefen är ganska ensamma i sin chefsroll. Denna fråga har återkommit vid våra nätverksmöten där det har framkommit att olika huvudmän ger rollen olika förutsättningar.

Ur ett vetenskapligt perspektiv diskuterades även makt och inflytande utifrån frågorna: Vem är skolchefens medarbetare uppåt, nedåt och åt sidan? Vilka områden har jag som skolchef makt kontra inflytande över? De svar vi enades om överensstämmer med den bild som olika studier och undersökningar förmedlar, dvs att det är kontextbundet men att delegationer, relationer och erfarenhet bidrar till hur man kan relatera till frågan.

4.3 Arbetsformen

Arbetsformen *det kollegiala lärandet* kräver en gemensam målbild och syfte, en god relation och viljan att prioritera uppdraget. Därför startade nätverket med att byggas upp relationellt genom platsbesök där ansvarig presenterade sin verksamhetslogik och styrkedja. Detta skapade en kuliss till mer analytiska och områdesspecifika frågeställningar – medarbetarskap i styrkedjan, medarbetaren som subjekt inte objekt och skolchefens uppdrag som företrädare för huvudmannen.

Den makt, friutrymme och ansvar som rollen innebär är en kunskap som bör förvaltas, diskuteras och framhållas i olika styrnings och ledningsprinciper. Dubbla styrmekanismer eller inte, så finns en identifierad och placerad befattning i form av skolchefen att förhålla sig till.

Pandemins påverkan på att inte kunna genomföra den ursprungliga planen bidrog till att utveckla vår kunskap kring vikten av kommunikation via digitalisering. Därmed serverades olika scenarion för vårt lärande genom olika former men alltid i nätverksform. Nätverkets förhållningssätt där trygghet och respekt utgjorde grunden, oavsett aktör.

Analys/reflektion/resultat

5.1 Nätverkets process och utveckling

Området styrning och ledning är ett brett område som inte bara är kopplat till organisatoriskt och strukturellt ledarskap. Under nätverkets arbete och bearbetning av erfarenheter har även andra delar av ledarskapet synliggjorts i relation till varandra i nätverket, i relation till kollegor och medarbetare och i relation till styrelse eller nämnd. Arbetsmetoden som nätverket valde har bidragit till denna process genom tillit och vilja att dela och lära.

Därför har inte ett särskilt område eller en särskild ledarhandling undersökts eller prövats under den period som nätverket arbetat. Medlemmarna i nätverket har i stället prövat varandras erfarenheter i en gemensam reflektion och utvecklat kunskap om rollen som skolchef. Likheter

och skillnader har diskuterats. Styrkedjan uppåt, nedåt och åt sidan har undersökts. Nyfikenhet och kunskap om varandras verksamheter är det som fört processen framåt.

Slutsatser

6.1 Slutsatser

Nätverket har i hög grad fokuserat på deltagarnas förståelse av skolchefens roll, styrkedjans betydelse samt tilliten mellan huvudman och skolchef. Detta har inneburit att en hög grad av personlig utveckling har ägt rum. I underlaget för avrapportering efterfrågas hur man arbetat i sin verksamhet och vilka förflyttningar som skett under perioden. Något som är mer komplicerat att besvara utifrån arbetet i detta nätverk. Det har varit ett lärande genom nätverksprocessen som har drivit utvecklingen i arbetet.

- Samtliga representanter har genom nätverket uttryckt att man utvecklats i sin profession ytterligare utifrån olika perspektiv som rör den egna skolchefsrollen, såväl styrkedjans betydelse som det relationella och det systematiska kvalitetsarbetet samt vikten av en ändamålsenlig organisation för att svara upp mot huvudman.
- Nätverket har utvecklat analyskompetensen, förmågan till prioriteringar samt mod att verkställa och fullfölja. Reflektionen tillsammans med erfarna skolchefer som har förmågan att indirekt handleda och spegla de verksamheter vi leder, har varit av stor betydelse.
- Nätverken bör bygga på att man har en formell roll i styrkedjan som också har befattning skolchef för att avgränsa och förtydliga frågorna utifrån beprövad erfarenhet.
- Nätverkens konstruktion och syfte bör vara att de är självdrivande och bygger på deltagarnas egen motivation, drivkraft och öppenhet. Den beprövade erfarenheten måste utgå från deltagarna och inte i form av extern processledning eller liknande. För att utveckla ett vetenskapligt förhållningssätt till nätverkens nya kunskaper kan olika områden komma att framträda.
- Slutsats i relation till syftet med nätverket styrning och ledning. Vi menar att syftet är att stärka och utveckla och för att sträva efter ökad kvalitet men också för att initiera arbetet med beprövad erfarenhet samt former för kollegiala processer. Syftet ska i förlängningen bidra till en ökad förståelse för skolchefsrollen i olika styrprocesser oavsett huvudman – det vill säga en ökad likvärdighet för funktionen skolchef.
- Utbildningsinsatser ska vila på en formaliserad roll i styrkedjan.

- Att utveckla rollen som en ytterligare kraft i sin styrning och ledningsfunktion i lagens mening.
- Vi menar att själva nätverkandet genererar kunskap och en djupare förståelse. Förutsättningarna att träffas stor som liten kommunal/fristående – det vill säga mixen av olika huvudmäns organisation och storlek är berikande för arbetet. I verkliga livet har vi nätverk inom vår “bubbla”, men att speglas mot kollegor utanför vardagen är en nödvändighet.

Den utmaning nätverket sammanfattningsvis önskar förmedla är att när en förändring i den lagstadgade styrkedjan sker bör även någon form av stöd biläggas då förutsättningarna för olika huvudmän är ett faktum samt att rollen