

Skolchefen – en gammal roll i förändrad skepnad

Katarina Roos, Olof Johansson & Lars Svedberg

The School Superintendent – an old role in altered shape

The position of school superintendent, established in 1958, was abolished in 1991 as a law regulated position. The equivalent tasks of a superintendent were there after carried out by a local government official with many different titles and a varying set of responsibilities. However, in 2018 the position of school superintendent was re-established in the Swedish Educational Act. The purpose of this article is to study how school superintendents interpret the consequences of this change with regards to their commission and role. One-third of the informants claim that the revision of the law has not affected their daily work, while almost half believe that it has had some effect, albeit to a small extent. Informants believe it has contributed to a more well defined commission, a strengthened mandate, and a clarification of the superintendents' responsibilities, which can be interpreted as yet an expression of an on-going process of re-centralization in the Swedish school sector.

Varför intressera sig för svenska skolchefer?

Det institutionella landskap inom vilka svenska skolor och skolchefer verkar är minst sagt varierande och styrningen av detsamma, en komplex väv som spänner över flera nivåer. En skolchef kan arbeta i såväl offentlig¹ som enskild regi. I Sverige finns ett stort antal enskilda huvudmän som, i likhet med offentliga, är skyldiga att utse en eller flera skolchefer för verksamheten. Vem som är skolchef, var i en huvudmannorganisation vederbörande är placerad, vilket ansvarsområde och vilka arbetsuppgifter som han eller hon har, går dock inte att ge något generellt svar på. I en liten enskild huvudmannorganisation som exempelvis en förskola som drivs av en föräldraförening, kan rektor och

1 Staten (specialskolan och sameskolan), kommuner och regioner.

Katarina Roos och Olof Johansson är verksamma vid Centrum för skollärautveckling, Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet; Lars Svedberg är verksam vid Pedagogiskt arbete, Institutionen för pedagogiska studier, Fakulteten för humaniora och samhällsvetenskap, Karlstads universitet.
E-post: katarina.roos@umu.se; olof.ca.johansson@umu.se; lars.svedberg@kau.se

skolchef vara en och samma person. I en större utbildningskoncern kan det finnas en eller flera skolchefer på olika organisatoriska nivåer.

Även om vi avgränsar oss till enbart kommunala skolchefer kan vi inte ge ett enkelt, generellt svar på vem eller vilka som har funktionen skolchef, på vilken organisatorisk nivå funktionen återfinns, och vem skolchefen är under- respektive överställd; men heller inte vilken eller vilka ledningsgrupper som han eller hon ingår i eller om skolchefen är ensam eller har skolchefskollegor. Det kan jämföras med vårt grannland Norge. I en nyligen publicerad artikel konstaterar Henriksen och Paulsen (2021) att den norska motsvarigheten har helhetsansvar för grundskola i hela kommunen, är underordnad en politisk styrelse och ingår samtidigt i den högsta administrativa ledningen i kommunen som en permanent medlem av kommundirektörens ledningsgrupp. Någon motsvarande, allmängiltig och sammanfattande beskrivning av den svenska skolchefen går helt enkelt inte att teckna.

Det som också gör skolchefen till en unik funktion i svenskt sammanhang är att positionen sedan halvårsskiftet 2018 är "en statligt reglerad befattning med ett uppdrag inriktat mot regelefterlevnad" i syfte att "öka medvetenheten i huvudmannens organisation om vad de statliga kraven faktiskt innebär" (Prop. 2017/18:182, 37). Den är rättsligt reglerad i skollagen.

Huvudmannen ska utse en skolchef som ska biträda huvudmannen med att tillse att de föreskrifter som gäller för utbildningen följs i huvudmannens verksamhet inom skolväsendet. Huvudmannen kan utse en skolchef för hela verksamheten eller flera skolchefer för delar av verksamheten (SFS 2018:608, Lag om ändring i skollagen 2010:800).

I skollagen identifieras tre ansvarsnivåer: huvudmannen, rektor och lärare/förskollärare. I lagens förarbeten framgår att syftet inte var att införa ytterligare en ansvarsnivå, utan att tydliggöra vem som ytterst bär huvudmannens ansvar och att "stärka skolchefens ställning i organisationen". Samtidigt framgår att skolchefen "har att ta ansvar för en helhet" (Prop. 2017/18:182, 36). Skolchefen verkar således i gränssnittet mellan en lokal formuleringsarena och en realiseringsarena (Lindensjö & Lundgren 2014) och är anställd av samma huvudman vars regelefterlevnad skolchefen själv förväntas granska och korrigera. Arenabegreppet används här för att beteckna två sammanhang där policy formuleras, förhandlas och genomförs.

Skolchef är onekligen en speciell funktion i det svenska systemet. Så hur ser verksamma skolchefer på lagändringen och på sin roll i den kommunala förvaltningen? Har lagstiftningen lett till att skolchefsrollen präglas av målkonflikter och svårhanterliga lojalitetsförhållanden, och hur hanteras i så fall dessa?

Syftet med denna artikel är att studera hur skolchefer tolkar den aktuella formuleringen i skollagen och hur de ser på konsekvenserna av lagändringen

för sitt uppdrag och sin roll (SFS 2018:608, Lag om ändring i skollagen 2010:800). Med detta för ögonen har vi valt att undersöka hur skolchefer tolkar och prioriterar arbetsuppgifterna inom sitt ansvarsområde och hur de uppfattar sina behov av ny eller speciell kompetens.

Vi har avgränsat oss till kommunala skolchefer utifrån motiveringen att den absoluta majoriteten av svenska elever går i skolor med kommunala huvudmän (Skolverket 2020, Friskolornas riksförbund 2020). De kommunala skolcheferna utgör således normen i sammanhanget. Att göra en motsvarande undersökning för skolchefer med enskilda huvudmän bedömdes som en alltför utmanande uppgift med tanke på de resurser som forskargruppen hade till sitt förfogande och heterogeniteten bland enskilda huvudmän. Det hade dock varit ett välkommet och signifikant bidrag till kunskapsläget om styrning av svensk skola.

Inledningsvis konstruerades en webenkät som sändes till dem som vid årsskiftet 2019/2020 presenterades som skolchef på kommunernas hemsidor. Totalt identifierades 304 personer och av dessa besvarade 193 enkäten, vilket motsvarar en svarsfrekvens på 65 procent. Denna får betecknas som god särskilt med tanke på att enkäten var relativt omfattande och hade såväl öppna som slutna svarsalternativ. För denna artikel har univariata och bivariata analyser av materialet gjorts i SPSS.

Vi vill påpeka att undersökningen bygger på självrapporteringsdata. Informanterna antas vara politiskt medvetna aktörer. Deras utsagor är inte nödvändigtvis en entydig avspeglning av upplevelser och uppfattningar. Vi förmodar att tjänstemän i allmänhet och chefstjänstemän i synnerhet kan vara återhållsamma med kritik mot den egna huvudmannen eller ovilliga att påtala brister och tillkortakommanden hos såväl medarbetare som sig själva. En möjlig sådan *self-serving bias* innebär att information som gynnar en positiv självbild lyfts fram, medan annat som pekar i annan riktning tenderar att bortförklaras eller negligeras (Alvesson 2020).

En nygammal statligt reglerad skolchef i ljuset av styrningsideal och styrningspraktik

Historien om den svenska skolchefen är en berättelse om positionens införande, avreglering, avskaffande och återinförande. En historia som speglar såväl skiftande styrningsideal som statens reella vilja att styra den svenska skolan (Nyhlén 2021).

Rörelsen går från hög grad av centraliserat ansvar och beslutsfattande till omfattande decentralisering, först till kommuner och kommunala organ, senare också till professionens organisationer och så småningom till medborgare i deras roll av brukare av offentliga tjänster. Processen är ett uttryck för en decentralisering i form av marknadisering och en förskjutning av makt till medborgare som kunder av offentliga tjänster, samt till privata utförare. Efter

en lång period av decentralisering påbörjades dock en period av successiv (åter) centralisering, en process som ännu pågår (Johansson, Lindgren & Montin 2018).

När funktionen skolchef introducerades i 1958-års skollag, tillsammans med bestämmelsen om att varje kommun skulle ha en skolstyrelse, var detta ett uttryck för att staten ville ta kommandot över enhetsskolans genomförande. Skolchefen blev statens "ögon på orten" (Nihlfors 2003). Det var efterkrigstid och den sociala ingenjörskonstens guldålder. Folkhemmets skola skulle då med Olof Palmes ord vara en spjutspets mot framtiden (Hildebrand 1969). Tilltron till organisering av det offentliga var hög. För att kommunerna skulle ha tillräcklig kapacitet att hantera de växande antalet välfärdsuppgifter som ålades dem, genomfördes sammanläggningar, en reform som successivt resulterade i färre och större kommuner. De kommunala förvaltningarna växte i omfattning och professionaliserades, från lekmanaförvaltning till tjänstemannaförvaltning och åtföljande lekmanastyrning (Prop. 1990/91:117). Under 1970-talet tilltog emellertid kritiken mot den växande byråkratin och att tjänstemännens makt ökat på bekostnad av de folkvaldas och det som uppfattades som en alltför omfattande regel- och detaljstyrning. Skolstyrelsens tillsyn utmålades som själva sinnebilden för ineffektiv detaljstyrning (Johansson et al. 2018). I förarbetena till 1991-års kommunallag var decentralisering och avreglering ledord liksom strävan efter ökad närhet mellan medborgare och förtroendevalda. Erfarenheterna från det så kallade frikommunförsöket var positiva och kommunernas möjlighet att friare utforma sina förvaltningsorganisationer skrevs in i den reviderade kommunallagen.² Intentionen var att förändra styrsystemet i dess grundvalar, från centralisering till decentralisering och från regel- och detaljstyrning till målstyrning (prop. 1990/91:117).

Under samma period kom även skolchefens roll och funktion att ifrågasättas. Kritiker menade att det omfattande regelverket begränsade skolans möjlighet att på ett effektivt sätt fullgöra sitt uppdrag (SOU 2014:15). Regleringen av skolchefstjänsten luckrades upp successivt under 1980-talet. Först flyttades tjänstetillsättningen från staten till skolstyrelserna. Därefter avreglerades skolchefens uppgifter och finansieringen övergick till kommunerna, vilket i praktiken gjorde skolchefen till en kommunal tjänsteman (Nihlfors 2003). I den skollag som antogs 1985 fanns inte skolchefen längre med. De decentraliseringssträvanden som pågått under 1970 och 80-talen kulminerade med kommunaliseringen av grund- och gymnasieskolan 1991 (Montin 2018). Skollagen blev ramlagstiftning (SFS 1985:1100) och läroplanerna, som reviderades under

2 Frikommunförsöket (prop. 1983/84:152) innebar att kommunerna kunde "slopa" (prop. 1990/91:117) nämnder som tidigare varit obligatoriska i enlighet med Kommunallagen. Ett syfte var att möjliggöra sektorsövergripande nämnder och kommun- och stadsdelsnämnder. Efter revideringen av Kommunallagen 1991 är kommunerna enbart skyldiga att inrätta kommunstyrelse, valnämnd, överförmyndare, revisorer och krisledningsnämnd (SKR 2021).

samma period, gick från att vara detaljerade i sina anvisningar till tolkningsbara mål, allt i syfte att ge lärarna större handlingsutrymme.

Det mest fundamentala i denna förvandlingsprocess är att statens roll förändrats från att vara upprätthållare av offentlig verksamhet till att bli uppdragsgivare. Marknadskrafter introducerades i offentlig verksamhet och med dessa en annan ideologisk tendens som brukar sammanfattas under begreppet New Public Management (Svedberg 2016, Johansson & Svedberg 2020). Detta styrningsideal bestod inte enbart av ord och begrepp, utan byggde på en helt annan ideologi, kultur och styrningsmentalitet än den som tidigare rått i offentlig verksamhet. Modellen vilar i stort på grundtanken att vitala samhällsrelaterade funktioner som utbildning bör finansieras med offentliga medel, men inte nödvändigtvis genomföras eller upprätthållas av det offentliga, utan även av andra aktörer (Uljens 2021). En sådan nyliberal policy kännetecknas av privatisering, effektivisering och utvärdering och att ekonomisk rationalitet ges stort inflytande (Ahlbäck Öberg & Widmalm, 2016).

Decentraliseringssträvandena försvagade statens styrning av verksamheten men stärkte statens roll som uppdragsgivare genom att i växande grad granska, utvärdera och inspektera utföraren. I detta sammanhang etablerades Statens skolinspektion. Skollagens krav på skolors och huvudmäns systematiska kvalitetsarbete (SFS 2010:800) kan också ses som verktyg för såväl stat som huvudman att bevaka kvalitet och tillförsäkra systemets legitimitet (Rapp 2017).

I takt med att konsekvenserna av decentraliseringen blivit synliga har ett antal reformer genomförts i syfte att kompensera för den minskade likvärdigheten (Johansson, Lindgren & Montin, 2018). Styrningen sker bland annat genom öppna jämförelser av elevers resultat (kunskaper) som mått på hur väl olika huvudmän och skolor utför sitt uppdrag. Återregleringen har även tagit sig uttryck i införandet av nya rättsliga instrument (Novak 2019). En jämförelse mellan 1985 och 2010-års skollag visar att den senare är långt mer omfattande. I den reviderade skollag som antogs 2010 fick bland annat rektor ett mer uttalat ansvar för att fatta beslut utifrån rättsliga regleringar (Roos 2020) – och därmed ett tydligt nationellt styrt uppdrag.

Efter ett par decenniers frånvaro skrevs skolchefen åter in i skollagen. Den aktuella lagändringen bör ses i ljuset av resultatorientering, återreglering samt juridifiering och som ett uttryck för (försök till) direkt, generell styrning. Statens inflytande över kommunerna har ökat, inte bara inom skolområdet, utan generellt sett (Castillo & Ivarsson Westerberg 2019). Statskontoret konstaterar att ”statens styrning av kommunsektorn ökat i omfattning, blivit mer komplex och detaljerad” (Statskontoret 2021). Att staten återupplivade en funktion som av Nihlfors (2003) beskrivs som varande ”i systemets mitt” ligger i linje med detta.

Skolkommisionen, vars uppdrag var att identifiera förslag på hur kunskapsresultaten kunde höjas, hur kvaliteten i undervisningen kunde förbättras och likvärdigheten öka i den svenska skolan, argumenterade för ett

återinrättande av skolchefen som ett sätt att hantera just kvalitetsbristerna i skolan (SOU 2017:35).

Skolkommissionen framhåller att det behövs insatser för att tydliggöra ansvarsfördelningen inom skolhuvudmännens organisation. Bakgrunden till detta är problem med kvalitetsbrister inom den svenska skolan. Som angetts i avsnitt 4.4 har Statens skolinspektion och Statens skolverk bl.a. konstaterat att kommuner i vissa fall tolkar nationella krav och mål mer som ambitiösa visioner än som direkt styrande förutsättningar för sin skolverksamhet. I praktisk handling riskerar de statliga kraven då att underordnas den kommunala prioriteringen. Enligt Skolkommissionen kan det även finnas oklarheter om var i kommunens hierarki som ansvaret för huvudmannskapet ligger (Prop. 2017/18:182, 36).

Skolkommissionen framförde vidare att alla skolhuvudmän behöver ha tillräcklig kapacitet för att klara sitt uppdrag och att det är "väsentligt att det finns en tydlig kontaktyta mellan varje skolhuvudman och den statliga myndigheten på regional nivå" (SOU 2017:35, s. 117). Den regionala nivån som Skolkommissionen ovan hänvisar till finns idag inte men det som avses är en regionalisering av Skolverket. Ett arbete med att regionalisera myndigheten har inletts utifrån att förslaget tagits upp i flera utredningar. Bland annat har utredningen om en mer likvärdig skola föreslagit en rad helt eller delvis nya uppgifter för Skolverket, varav flera ska skötas av en regional organisation bestående av cirka 20 nya kontor runt om i landet. Förutom att garantera ett aktivt och nära samarbete med huvudmännen föreslås de regionala kontoren exempelvis administrera ett nytt, nationellt skolvalssystem samt ett sektorsbidrag till skolan. Utredningens förslag skulle sannolikt innebära såväl en omlokalisering av delar av myndighetens verksamhet som en utökning av antalet medarbetare (Skolverket 2021).

Skolkommissionen tänkte sig att kontaktytan mellan staten och huvudmannen skulle vara den nya skolchefsbefattningen som inskrevs i skollagen. Sålunda kom skolchefsfunktionen före regionaliseringen och för de kommunala huvudmännen innebär lagändringen idag att en kommunal tjänsteperson, skolchefen, med ett nationellt mandat i ryggen, ska tillse att huvudmannen följer rådande lagar och regler och att det statliga uppdraget inte underordnas det kommunala.

Förvaltningschef tillika skolchef

Efter detta avsnitt om styrningsideal och reformer följer nu ett antal avsnitt som redovisar den empiriska studien och de analyser som gjorts av den enkät som

Tabell 1. År och tidpunkt för tillträde som skolchef (frekvens)

	2020	2019	2018	2017 och tidigare	Total
Blev skolchef 1 juli 2018	10	67	44	15	136
Blev inte skolchef 1 juli 2018	0	2	9	38	49
<i>Total</i>	<i>10</i>	<i>69</i>	<i>53</i>	<i>53</i>	<i>185</i>

Källa: Sveriges Skolchefer 2020.

Kommentar: Fråga 4: Har du erhållit befattningen skolchef efter den 1 juli 2018?
Svarsalternativen på den senare frågan var Ja (1), Nej (0). Fråga 5: Vilket år blev du skolchef?

presenterades i inledningen av artikeln. Skolchefernas tolkning av den ändrade lagstiftningen står här i fokus, men för att bättre förstå dessa utsagor behöver vi först beskriva skolcheferna, deras professionella bakgrund och organisatoriska sammanhang.

Majoriteten, 55 procent, av dem som besvarat enkäten är kvinnor. Den yngsta skolchefen var vid tidpunkten för undersökningen 37 år och den äldsta 67. De svarandes medel- tillika medianålder är 54 år, och hälften av dem befinner sig inom åldersspannet 50–60 år. Siffrorna tyder på att det har skett en tydlig förskjutning sedan slutet av 1990-talet, då 82 procent av skolcheferna var män och medelåldern var 56 år (Bredeson & Johansson 1998). Idag är den genomsnittliga skolchefen något yngre än för 25 år sedan och kvinna. Den genomsnittliga skolchefen i vår studie är alltså en 54-årig kvinna.

Informanterna förefaller ha varit relativt kort tid på posten, i vart fall som just skolchef (se tabell 1). Majoriteten av de svarande, 71 procent, har blivit skolchef under den treårsperiod som föregått undersökningen. Av resterande 29 procent svarar majoriteten att de blivit skolchef under 2010-talet, några enstaka att de varit det alltsedan 1990-talet. Mediantiden som skolchef är drygt 1 år och genomsnittet 2,8 år.

Formellt sett blev alla informanter skolchefer den 1 juli 2018 då lagändringen trädde i kraft. Det betyder dock inte att de (ny)rekryterats till en nyinrättad skolchefstjänst. På frågan om man blivit skolchef i samband med lagändringen svarar omkring 74 procent jakande, medan övriga menar att de redan var skolchefer. I öppna svar framkommer att vissa uppfattade sig ha ett motsvarande uppdrag redan före lagändringen. En liten grupp om 15 personer svarar att de var skolchefer redan tidigare men instämmer ändå i att de formellt blev skolchef den 1 juli 2018. Det skulle till exempel kunna betyda att de bar titeln skolchef men uppfattar att uppdraget förändrats i reell mening i samband med lagändringen.

I tabell 2 redovisas informanternas professionella bakgrund och hur de blivit skolchefer. Materialet har delats upp i de som arbetade i samma kommun före

Tabell 2. Informanternas professionella bakgrund (frekvens)

		Sökte utlyst tjänst	Utnämndes/ tjänst omvandlades	Var redan skolchef	Annat	Total
Arbetade i samma kommun före 1 juli 2018	Förvaltningschef (eller motsvarande)	7	64	8	5	84
	Mellanchef/Tjänsteperson i kommunförvaltning	10	4	5	2	21
	Rektor	15	2	5	1	23
	Annan	1	5	0	1	7
	Total	33	75	18	9	135
Arbetade inte i samma kommun före 1 juli 2018	Förvaltningschef (eller motsvarande)	8	13	1	1	23
	Mellanchef /Tjänsteperson i kommunförvaltning	10	3	0	1	14
	Rektor	8	0	1	0	9
	Annan	2	1	1	1	5
	Total	28	17	3	3	51
Total	Förvaltningschef (eller motsvarande)	15	77	9	6	107
	Mellanchef/Tjänsteperson i kommunförvaltning	20	7	5	3	35
	Rektor	23	2	6	1	32
	Annan	3	6	1	2	12

Källa: Sveriges Skolchefer 2020.

Kommentar: Tre frågor har använts för att konstruera tabellen. Fråga 3: Jobbade du i nuvarande kommun före den 1 juli 2018? 1) Ja, 2) Nej. Fråga 6: Hur fick du befattningen skolchef? 1) Jag sökte en utlyst tjänst som skolchef, 2) Jag utnämndes till skolchef i samband med lagändringen, 3) Min tidigare tjänst omvandlades till skolchef i samband med lagändringen, 4) Min titel var skolchef även före lagändringen, 5) Annat. Fråga 7: Vilken befattning hade du innan du blev skolchef? 1) Förvaltningschef (eller motsvarande), 2) Mellanchefer i kommunförvaltning, 3) Tjänsteperson i kommunförvaltning, 4) Rektor, 5) Annan.

lagändringen och de som inte gjorde det. En klar majoritet, 73 procent, arbetade i samma kommun som de vid undersökningstillfället också är skolchef i och har således internrekryterats. Över hälften av dem är förvaltningschefer (eller motsvarande) vars tjänster omvandlats till att också innefatta en skolchefsfunktion. Bland dem som utnämns till skolchef eller fått ett förändrat uppdrag finns också de som tidigare arbetat som rektorer eller inom kommunens förvaltning, men de utgör en liten grupp sett till totalen. Omkring 25 procent av de skolchefer som arbetar i samma kommun, sökte en utlyst tjänst. Hälften av dem arbetade tidigare som chefspersoner i samma kommunala förvaltning och hälften av dem var rektorer i samma kommun. I relation till totalen är det dock fråga om ett fåtal personer.

Genom att specialstudera de informanter som inte arbetade i samma kommun före lagändringen den 1 juli 2018, borde vi kunna få veta mer om informanternas karriärvägar in i uppdraget. Drygt hälften svarar att de sökte en utlyst tjänst. Av dem är det ungefär lika många som har bakgrund som förvaltningschef (eller motsvarande), mellancheft/tjänsteperson i kommunförvaltning eller som rektor. Knappt hälften i detta urval svarar att deras tjänster ändrats till att också inkludera skolchefsfunktionen eller att de redan var skolchefer, vilket kan förefalla motsägelsefullt med tanke på att de måste ha rekryterats till nuvarande kommun på något sätt. Då de flesta i den här gruppen har en bakgrund som förvaltningschefer är en rimlig tolkning att de tillträtt en sådan tjänst och att skolchefsfunktionen adderats till den vid ett senare tillfälle.

Genom att avgränsa gruppen till att enbart omfatta de som sökt och fått en utlyst tjänst som skolchef, som ett sätt att säkerställa att rektorserfarenheten ligger någorlunda nära i tid, minskar andelen till 12 procent av totalen. Även 1997 var det vanligt att skolcheferna hade varit lärare och sedan rektor (Johansson & Bredeson 1998). Den observationen förefaller relevant än idag.

Den som föreställt sig att lagändringen skulle ha medfört en våg av nyrekryteringar till nyinrättade skolchefstjänster, riskerar att bli besviken. I förarbeten till lagändringen framgick det att huvudmannen förväntades ge skolchefsuppdraget till någon som redan fanns i organisationen och att det i kommunernas fall förväntades vara förvaltningschef eller motsvarande (Prop. 2017/18:135). Resultaten visar att så också har skett. De allra flesta är förvaltningschefer (eller motsvarande) som numera också kan titulera sig skolchef. De flesta har inte sökt någon utlyst tjänst utan har fått ett förändrat uppdrag inom ramen för ett kommunalt chefsuppdrag inom utbildningsförvaltning. Det bekräftas av att 91 procent av informanterna säger sig ha den högsta befattningen inom utbildningsförvaltningen (eller motsvarande). Av dem svarar 28 procent att de har den högsta befattningen men att det inte finns någon förvaltningschef för utbildningsförvaltning i kommunen. Det skulle kunna betyda att de ansvarar för ett bredare förvaltningsområde, vilket innebär att de har ett komplext och omfattande uppdrag, långt utöver det att biträda nämnden.

Skolchefen och den organisatoriska kontexten

Här följer nu en beskrivning av de organisatoriska sammanhang som skolchef befinner sig i innan vi går vidare till skolchefernas tolkningar av formuleringen i skollagen.

Före kommunaliseringen var skolcheferna vanligtvis direkt underställda skolstyrelsen, en obligatorisk, speciallagsreglerad nämnd. I samband med kommunaliseringen införlivades skolcheferna i de kommunala förvaltningsorganisationerna som förvaltningschefer, formellt underställda kommunens

ledning (Nihlfors 2003, Johansson m.fl. 2016). På frågan om var skolchefen är placerad är det vanligaste svaret ($n=125$, 66 procent) att positionen är direkt underställd kommundirektör/kommunchef, vilket förefaller rimligt eftersom 9 av 10 är förvaltningschefer tillika skolchef. Den näst största gruppen ($n=46$, 24 procent) har svarat att de är direkt underställda den politiska ledningen i kommunen/ansvarig nämnd/ordförande i ansvarig nämnd. En liten grupp ($n=18$, 10 procent) är direkt underställd förvaltningschefen för utbildningsförvaltning eller motsvarande.

Vi frågade också hur många mellanchefer det finns mellan skolchef och rektor i kommunen. Fler chefsnivåer mellan skolchef och rektor svarar sannolikt mot ett behov men skulle kunna innebära en ökad komplexitet som tar sig uttryck i otydliga ansvarsförhållanden och försvårad kommunikation. Drygt hälften, 54 procent, svarar att det inte finns några mellanchefer, 28 procent svarar att det finns 1–2 mellanchefer och 17 procent att det finns tre eller fler sådana. Vi vet inte vilka typer av mellanchefer som de svarande avser och inte heller vilka funktioner de fyller. Det skulle till exempel kunna vara chefer som har ansvar för förskolor och/eller skolor inom ett visst geografiskt område eller som har ansvar för en viss typ av skolform eller liknande. Det kan emellertid också vara mellanchefer som har administrativa chefsfunktioner såsom kvalitets- eller utvecklingschefer, controllers och liknande.

För att få en bild av uppdragets omfattning, karaktär och förutsättningar ställdes frågor om vilka verksamhetsområden eller skolformer (förskola, grundskola, gymnasieskola, vuxenutbildning) som skolchefen ansvarar för. Majoriteten, 55 procent, har ansvar för samtliga skolformer. Omkring 40 procent har ansvar för 2–3 områden. Den vanligaste kombinationen är förskola och grundskola, och den näst vanligaste är förskola, grundskola och gymnasieskola. En liten grupp, ett tiotal skolchefer, har ansvar för enbart ett verksamhetsområde och av dem har omkring hälften ansvar för enbart förskola respektive grundskola. Omkring var femte av de tillfrågade har använt sig av möjligheten att formulera ett öppet svar och en genomgång visar hur komplext uppdrag många av dem har. Flera har lagt till fritidshem, grund- och gymnasiesärskola, och kulturskola. Annat som nämns här är yrkeshögskola, pedagogisk omsorg, måltidsservice, stöd och resurs i form av centralt organiserad elevhälsa och studie- och yrkesvägledning, skolskjutsar. Någon berättar att hon också har ansvar för de elever som går i gymnasiet i en annan kommun eftersom det inte finns någon gymnasieutbildning i hemkommunen. Ett tiotal ansvarar också för kultur och/eller fritidsförvaltning. Några beskriver sammansatta uppdrag såsom "socialtjänsten 0–20 år och arbetsmarknadsenhet", "kulturenhet och ungdomsenhet", "arbetsmarknad och utveckling, integration".

Skolchefen anser sig biträda huvudmannen

Skolcheferna säger sig i hög grad biträda sin huvudman, så som det formuleras i skollagen. Omkring hälften menar att lagändringen inte har haft någon större påverkan på vare sig arbetsrelationer, det dagliga arbetet eller arbetsuppgifterna i sig. Omkring fem procent svarar att lagändringen har haft stor påverkan på arbetsrelationer, det dagliga arbetet och arbetsuppgifterna men det framgår inte hur. Många valde att skriva kommentarer i fritext och i dessa identifieras intressanta mönster. I det kommande avsnittet hänvisas till, samt återges citat från dessa öppna svar. Sifforna inom parentes är det nummer som varje informant tilldelades under analysarbetet och redovisas här för att öka transparensen för läsaren.

BUSINESS AS USUAL?

En stor grupp informanter har skrivit kommentarer med innebörden att ”ingen större skillnad från tidigare” (1179) eller ”endast en ny titel – i sak ingen förändring” (1043). I de öppna svaren går det att se att informanterna förklarar frånvaron av effekter på arbetsrelationer, det dagliga arbetet och de enskilda uppgifterna med att de redan före lagändringen arbetade i enlighet med skollagens intentioner. I utsagorna förekommer uttryck för att skrivningen i skollagen bidragit till att kodifiera rådande praxis.

Jag har alltid varit tydlig med att tjänstemän representerar lagstiftningen (1168).

Jag kan inte se att arbetsuppgifterna förändrats men jag kan se att ansvaret har förändrats. Jag arbetade redan tidigare i det som jag tolkar att jag nu enligt skollagen har ansvar för (1180).

Det har inte förändrats. Mitt uppdrag har hela tiden handlat om att säkerställa att vi har en verksamhet som följer de föreskrifter som finns (1031).

EN BEKRÄFTELSE, ETT FÖRTYDLIGANDE OCH EN FÖRÄNDRING I MINDSET

Även om majoriteten anser att lagändringen inte haft någon större inverkan, menar några att den bidragit till att skapa tydlighet i uppdraget, ett stärkt mandat och samtidigt tydliggjort huvudmannens ansvar. Nedan följer några mönsterbildande utsagor i denna kategori som pekar på att en förändring skett:

Beslutet att inrätta funktionen skolchef ... har aktualiserat och tydliggjort huvudmannens ansvar. Detta har varit positivt (1133).

Mitt uppdrag har inte förändrats med anledning av lagändringen men rollen har blivit tydligare och bekräftats (1177).

Det är tydligare för nämnd och kommunledning vilket ansvar och vilken funktion som jag har sedan lagändringen kom till. Mitt mandat och ställning känns starkare idag (1178).

En skolchef berättar att förändringen framför allt har skett i vederbörandes "mindset", det vill säga tankar och föreställningar som innebär att etablerade förhållningssätt och handlingsmönster värderas och omvärderas, samt att den inneburit ett stärkt ansvar att i egenskap av skolchef "uppmärksamma de delar som inte fungerar som det är tänkt och att ge förslag på hur de ska lösas" (1111). Nedan följer några mönsterbildande utsagor i denna kategori där det stärkta mandatet fått konsekvenser.

Jag har i skrift varit något tydligare och använt mig av skrivningarna i lagen (1161).

...gett mig kraft i att kunna använda mig av i min egenskap av skolchef i vissa situationer. Det är mitt ansvar att tala om för politiken att vissa frågor inte är förhandlingsbara (1045).

Jag är tuffare i budgetsammanhang och värnar min verksamhet tydligare även mot andra förvaltningar (1088).

Det är således intressant att notera att lagändringen för en del förefaller ha initierat en process i den kommunala organisationen mot en ökad klarhet vad gäller skolchefens mandat, inte minst vad gäller auktoritet och tankesätt.

SAMSYN OCH ETT STÄRKT MANDAT – (ÄNNU) INTE FÖRSVÅRADE ARBETSRELATIONER

Närmare hälften av skolcheferna berättar att nämnden (eller motsvarande) har haft diskussioner om innebörden av lagändringen. I de fall där nämnden har diskuterat lagändringen har det vanligtvis också lett till en samsyn, enligt skolcheferna. I de fall där skolchefen säger att nämnden inte har diskuterat frågan så menar de flesta att det inte råder samsyn. Var femte skolchef vet inte om frågan diskuterats i nämnden (eller motsvarande) och kan därför heller inte svara på om i vilken utsträckning lagändringen har lett till samsyn.

På frågan om ifall diskussionen i den politiska nämnden (eller motsvarande) resulterat i att skolchefens uppdrag specificerats, svarar majoriteten (79 procent) att så inte skett. En liten grupp (9 procent) säger att nämnden har specificerat uppdraget.

Ett tydligare och förstärkt mandat skulle potentiellt kunna innebära en omfördelning av makt och därmed utmana skolchefens relation till

Tabell 3. Nämndens hantering av skolchefsfunktionen (frekvens och procent)

	Samtal i nämnden – ja		Samtal i nämnden – nej		Samtal i nämnden – vet ej		Total	
	n	Procent	n	Procent	n	Procent	n	Procent
Samsyn	54	29	2	1	1	0	57	30
Ej samsyn	10	5	44	23	3	2	57	30
Vet ej	27	14	11	6	36	19	74	40
Total	91	49	57	30	40	21	188	100

Källa: Sveriges Skolchefer 2020.

Kommentar: Fråga 22: Har den politiska nämnden (eller motsvarande) diskuterat innebörden av detta [att skolchefen efter lagändringen ska biträda huvudmannen med att tillse att de föreskrifter som gäller för utbildningen följs]. Fråga 23: Har diskussionen i den politiska nämnden (eller motsvarande) resulterat i en samsyn kring vad lagändringen innebär? Fråga 24: Har diskussionen i den politiska nämnden (eller motsvarande) resulterat i att ditt uppdrag som skolchef specificerats? Svartalternativen på samtliga tre frågor är: 1) Ja, 2) Nej, 3) Vet ej.

huvudmannen, men det är inte den dominerande bilden. Några menar i stället att lagändringen har varit gynnsam för arbetsrelationen med huvudmannen.

Politiken bjuder in till samtal, rådfrågar i större utsträckning än tidigare (1155).

Ett närmare samarbete med nämnden ... Blivit tydligare [uppdraget] gentemot förvaltningschef (1144).

Med den nya lagändringen har jag fått en bättre yta för att arbeta med den politiska nivån. ... Jag ägnar betydligt mer tid åt dialog med nämndens ordförande och nämndarbetet och mindre tid åt praktiska frågor i den dagliga verksamheten (1153).

Andra informanter har ett mer problematiserande förhållningssätt i sin beskrivning av arbetsrelationerna till politiken och till kollegerna efter lagändringen.

Bra relation med ordförande. Jag behöver vara mer tydlig gentemot kommunledning (både politik och tjänstemannaorganisation) där det inte alltid finns kunskaper om vad som kan göras inom utbildningsområdet, om vad som bör prioriteras (inte skicka alla kommunövergripande uppdrag till skolan så att vi ska kunna ha fokus i det som vi ska leverera utifrån lagstiftning) och vad vi klarar av utifrån effektiviseringar utan att riskera sämre kvalitet (1166).

Jag har fått, eller skaffat mig, ett tydligare skoluppdrag som påverkar mina arbetsrelationer till de andra förvaltningscheferna och politiker på ett positivt sätt. Det finns en större förståelse för att jag ska driva skolfrågor och inte framför allt vara förvaltningschef (1047).

Huvudsakligen beskriver alltså informanterna oförändrade eller till och med förbättrade arbetsrelationer. Men det finns också exempel på skolchefer som upplevt ansträngda relationer och några som ser en risk för framtida konflikter även om några sådana ännu inte har uppstått.

När det gäller förslag och beslut som strider mot aktuell lagstiftning har arbetet förändrats på så sätt att vi som tjänstemän blir överkörda och hamnar i dilemman. Får vara stark för att inte drabbas av en tystnadskultur (1132).

Min arbetsrelation har påverkats i förhållande till mina mellanchefer som ansvarar för huvudmannens olika skolformer. Mellancheferna har gärna velat tilldelas skolchefsuppdraget och här brottas vi kring våra olika uppdrag och vem som ansvarar för vad (1094).

Att det är jag och inte förvaltningschefen som svarar inför nämnden kring gymnasieutbildningar i kommunen (1091).

De flesta uttrycker sig i positiva ordalag vad gäller de förändrade villkoren i relationen till huvudman. Den potentiellt förändrade maktbalans som skolcheferna beskriver förefaller (ännu?) inte ha lett till mer ansträngda relationer eller konflikter. Vid undersökningstillfället var lagändringen bara något år gammal och 79 procent av de svarande menar att diskussionen i den politiska nämnden inte resulterat i att uppdraget som skolchef specificerats.

BÅDE SKOLCHEF OCH FÖRVALTNINGSCHF – KONKURRERANDE UPPDRAG?

I de flesta kommuner har skolchefen två funktioner – förvaltningschef tillika skolchef. Det innebär att skolchefen balanserar mellan det nationella och det kommunala uppdraget. I den balansakten kan befattningshavaren ställas inför att behöva välja mellan vilka intressen som ska prioriteras. Sådana exempel finns i materialet.

Det har inte varit helt lätt att tydligare vara ”skolans advokat” och hävda skolans intressen utifrån statligt uppdrag gentemot kommunala intressen. Har blivit konflikter (1053).

Två delar – ökad uppföljning och dialog om dels vad det statliga syftet är med skolcheferollen, dels fler gränsdragningar för den lokala politiska agendan. Dialogen har ökat och insikterna hos framförallt de ledande politikerna. Det är svårare att nå (skapa förståelse) hela KF och hela nämnden (1171).

En skolchef beskriver att den förändrade rollen, som inneburit ett närmande till skolorna, samtidigt inneburit ett ökande avstånd till kommunfullmäktige och därmed svårigheter att nå gemensam förståelse med politiken. En annan skolchef menar att ”skolchefsrollen har inte testats i skarpt läge här ännu” (1183) och påpekar att det förvisso finns förtroende, kunskap och respekt mellan skolchef och ordförande i nämnden för varandras roller, men att det skulle kunna uppstå målkonflikter där barns/elevs lagstadgade rätt till stöd inte kan tillgodoses i budgetarbetet eller på grund av konkurrens mellan olika förvaltningars intressen.

Denna reviderade roll med ett förtydligande av den statliga delen i uppdraget beskrivs på ett tydligt sätt av tre informanter som tidigare varit förvaltningschefer och nu blivit skolchefer.

Jag har gjort, och gör fortfarande, en förflyttning från en roll som kommunal förvaltningschef med fokus på kommunfullmäktiges mål och resultatuppdrag, till skolchefsrollens av mig upplevda roll som mer operativ i olika utvecklings- och förbättringsperspektiv rörande förskolans och skolans kärnuppdrag. Detta betyder konkret att jag inte ”ger upp” min roll som förvaltningschef, men att jag samtidigt gör mer medvetna val och prioriterar skolchefsrollen mer tydligare än tidigare (1124).

Jag har fått, eller skaffat mig, ett tydligare skoluppdrag som påverkar mina arbetsrelationer till de andra förvaltningscheferna och politiker på ett positivt sätt. Det finns en större förståelse för att jag ska driva skolfrågor och inte framför allt vara förvaltningschef (1047).

Som förvaltningschef/skolchef har helheten i chefskapet mer blivit åt skolchefsuppdraget än åt förvaltningschefsuppdraget. Konkret har det inneburit fler träffar och möte med rektorer, ett annat fokus på medarbetarna som sammanställer SKA och andra rapporter som rapporteras till nämnden kring förutsättningarna (1046).

De erfarna skolcheferna förefaller se skillnader och beskriver hur förvaltningschefsuppdraget tonats ned till förmån för skolchefsuppdraget, vilket verkar ha påverkat fokus och prioriteringar av arbetsuppgifterna. I dessa fall förefaller det som om utbildningsområdet stärkts i förhållande till andra kommunala sektorer.

ATT BITRÄDA HUVUDMANNEN – SVÅRIGHETSGRADEN VARIERAR MELLAN OLIKA ARBETSOMRÅDEN

Majoriteten av skolcheferna anser att de biträder huvudmannen enligt lagstiftarens intentioner när frågan ställs på en mer övergripande nivå, men förändras bilden när vi undersöker uppdraget i relation till olika ansvarsområden? Enkätfrågan här handlar om ”hur svårt är det för dig att i din organisation tillse att de föreskrifter som gäller för utbildningen följs?”. I diagram 1 anges medelvärden på frågan om hur de ser på svårighetsgraden vad gäller tillsynen av olika arbetsområdena på en skala från 1 till 10.

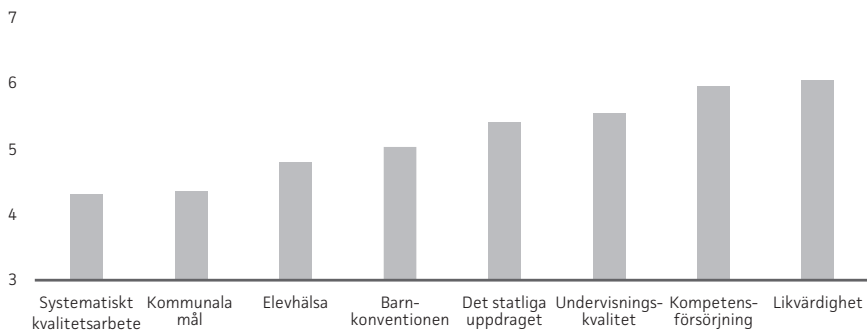


Diagram 1. Svårighetsgraden vad gäller tillsyn av olika arbetsområden

Fyra områden ligger över den genomsnittliga skattningen av svårighetsgrad, likvärdighet, kompetensförsörjning, undervisningskvalitet och det statliga uppdraget. Det bör påpekas att alternativen är inte uteslutande utan delvis överlappande. I det statliga uppdraget ingår likvärdighet och undervisningskvalitet, medan kompetensförsörjning i huvudsak är huvudmannens ansvar. Likvärdighet torde ha en betydande lokalpolitisk laddning när begränsade resurser ska fördelas utifrån såväl enskilda skolors behov som huvudmannens prioriteringar utifrån det kompensatoriska uppdraget.

Att kompetensförsörjning upplevs utmanande kan hänga samman med den nationella lärarbristen. Här återfinns också den största spridningen bland svaren, vilket kan bero på att svårigheterna att rekrytera behöriga pedagoger varierar mellan olika delar av landet. Undervisningskvalitet mäts och redovisas vanligen på aggregerad nivå, men när brister lyfts fram torde förväntningarna på skolchefen att agera vara stora uppifrån samtidigt som det är en potentiellt känslig fråga på skolnivå. Både Barnkonventionen och en väsentlig del av det statliga uppdraget innebär rättslig reglering och skolchefen behöver ha, eller ha tillgång till, relevanta kompetenser för att kunna tillse att verksamhet bedrivs i enlighet med lagstiftarens intentioner, något vi har anledning att återkomma till senare i artikeln.

Elevhälsa upplevs vara mindre svårt i jämförelse med de andra. Hur kommuner valt att organisera elevhälsan varierar mellan olika kommuner och det är inte självklart att elevhälsan ingår i skolchefens ansvarsområde. Kommunala mål och systematiskt kvalitetsarbete är de områden som skolcheferna upplever som minst svåra att tillse. Kanske för att de är mest närliggande och därmed områden där skolchefen upplever sig ha större kontroll över styrningen. Svaren sammantagna speglar sannolikt utmaningen att förhålla sig till ”skolans DNA”, det vill säga dess demokratiserande ambitioner och institutionella grundval såsom det uttrycks i skollagens portalparagraf.

ATT MANÖVRERA MELLAN KONKURRERANDE LOGIKER I DEN KOMMUNALA TERRÄNGEN – OLIKA ROLLKONCEPTIONER

I den öppna delen av frågeställningen angående att tillse att de föreskrifter som gäller för utbildningen följs, utvecklar skolcheferna sina svar. Variationen framträder i form olika rollkonceptioner, det vill säga grundläggande och meningsbärande drag i sättet att uppfatta och konstruera tjänstemannarollen.³ En sådan idealtypisk tjänstemannaroll manifesterar ett slags tolkningsramar som internaliseras och påverkar identiteter, trossystem och världsbilder (Jacobsson & Svensson 2017). Se diagram 2 i vilket andelen av svaren som klassificerats som roller redovisas.

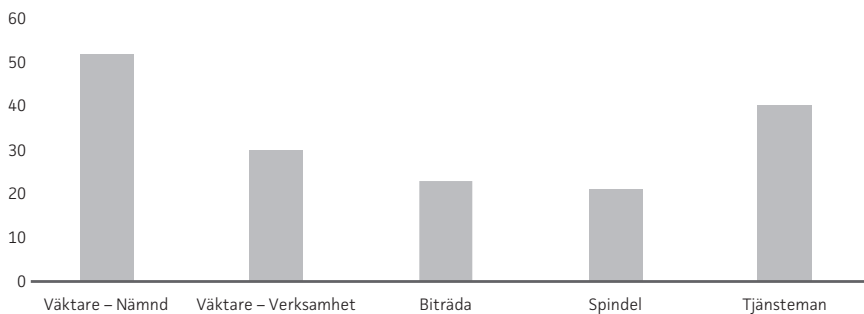


Diagram 2. Rollkonceptioner

I materialet kan två huvudtyper av väktare urskiljas. *Väktare – Nämnd* svarar mot en beskrivning av ett aktivt bevakande vad gäller nämndens arbete. Skolchefens uppgift är i enlighet med denna konceptuella logik att bevaka avvikelser och brister i förhållande till lagar och förordningar. Exempel på utsagor i denna kategori:

3 Lundquist (1997) menar att tjänstemannarollen är långt ifrån given eller entydig. De olika idealtypiska rollkonceptioner som Lundquist relaterar till ett offentligt ethos kan i detta sammanhang tjäna som en referenspunkt för att beskriva och analysera skillnader mellan skolchefers sätt att tolka och handla i konkurrensen mellan olika meningserbjudanden.

Att jag och mina underställda upplyser om politiska beslut som kan gå emot skolans lagstiftning och styrdokument. Att vi tar initiativ till förändringar som vi ser behöver göras på kommunal nivå utifrån lagefterlevnad och övriga regelverk på statlig nivå (1027).

Mitt uppdrag är att visa huvudmannen vad lagstiftning och forskrifter avser inom skolväsendet, löpande under året i olika frågor som huvudman har att hantera som i handlingar inför politiska beslut. Likaså att visa på konsekvenser om huvudman funderar på beslut som strider mot forskrifter (1094).

Typiska formuleringar är här: strider emot föreskrifter; gå emot lagstiftning, se till att den politiska ledningen fattar beslut i enlighet med skollag och övriga föreskrifter, försäkra att nämnden har tillräcklig kunskap för att kunna fullgöra sina skyldigheter, vara statens förlängda arm i att säkerställa kvalitet inom utbildning och så vidare.

Den andra kategorin av väktare, *väktare – verksamhet*, bevakar att förskolans och skolans arbete sker i enlighet med lag och förordning. Exempel på utsagor i denna kategori:

Mitt uppdrag är att tillse att rektor och verksamhet gör rätt utifrån sitt uppdrag (1128).

Att jag är nämndens förlängda arm för laglydelse, utveckling och systematiskt kvalitetsarbete (1051).

Typiska formuleringar är här: tillse att vi följer lagar och regler, håller kvaliteten uppe och ser till varje barn och elevs bästa; ansvarar för den utbildning som ligger under förvaltningen och ser till att föreskrifter följs; jag är huvudmannens operativa företrädare med uppdrag att leda och följa upp enhetschefernas genomförande av styrdokumentens uppdrag.

En ytterligare roll är *biträdet*. Här används ofta lagtextens verb biträda (hjälpa, bistå, ge vägledning) och objektet för detta är nämnden. Exempel på utsagor i denna kategori:

Bistå nämnden i styrning och uppföljning av skolan i kommunen. Skolans representant i kommunledningen och föra skolans frågor i kommungemensamt perspektiv (1006).

Jag tolkar den som så att jag som skolchef ska hjälpa huvudmannen att ha koll på allt som har med deras ansvarsområden och verksamheter att göra utifrån Skollag 2010:800 och övriga nationella styrdokument (1041).

Typiska formuleringar är här: bistå huvudmannen i att ha koll på uppdrag i styrdokument genom att bedriva ett SKA⁴ på huvudmannanivå; biträda utbildningsnämnden direkt i detta avseende; tolkningen är ganska kristallklar, dvs som den står.

En annan roll som kan urskiljas i berättelserna är skolchefen som en spindel i nätet. Det är beskrivningar som antyder att skolchefen dels förväntas hålla ihop och länka samman komplexa skolverksamheter, dels förväntas agera länk och samordna relationen mellan politik och förvaltning å ena sidan och förvaltning och skolverksamheter å andra sidan. Exempel på utsagor i denna kategori:

Stärka rektorernas förutsättningar att bedriva skolutveckling. Generella och riktade satsningar till rektorer och/eller skolor som ex. arbetslagsutbildning, mötesplatser, arbetsgrupper, handledning. Skolutvecklingssatsningar. Vidareutveckla system för uppföljning och utvärdering (1013).

Länk mellan verksamheten och politiken (1062).

Typiska formuleringar är här: vara kittet mellan verksamhet och politik; ett medvetet systematiskt kvalitetsarbete genomförs med de nationella målen i fokus; leda och samordna verksamhetsstyrningen.

I utsagorna finns även en roll som kan beskrivas som *tjänstemannen* vilken fokuserar på att ta fram underlag som stöd för nämndens beslutsfattande och för att hålla politiken informerad. Exempel på utsagor i denna kategori:

För mig handlar det om att vi har en likvärdig och rättssäker verksamhet, att jag som skolchef tillser att huvudmannen har underlag för beslut så att alla barn och elever i vår kommun kan utveckla kunskaper, känna trygghet och studiero och att resursfördelningen blir behovsstyrd (1054).

Viktigt att politiken är informerad om hur det går för verksamheterna. Görs genom kvalitetsrapporter, verksamhetsberättelser och rapporter om specifika delar av verksamheter, för att kunna fatta bra beslut. Genomföra ett systematiskt kvalitetsarbete. Tät kontakt med ordförande för att informera och diskutera verksamheterna (1032).

Typiska formuleringar är här: sakkunnig tjänsteperson; se till att nämnd och ordförande får bra underlag för beslut; rapportera, följa upp och ta fram beslutsunderlag till nämnden.

Det bör påpekas att det här inte är frågan om roller i socialpsykologisk mening. De ovan redovisade rollkonceptionerna uttrycker huvuddrag i tolkningsramar och logiker som är delvis överlappande (Lundquist 1997).

4 "SKA" refererar till systematiskt kvalitetsarbete.

Skolchef, i gränssnittet mellan formuleringsarenan och realiseringsarenan

I detta avsnitt redogör vi för frågeställningar som inte direkt är relaterade till införandet av den nya lagen, men som är relevanta för att förstå sammanhanget inom vilket skolchefsuppdraget genomförs och gestaltas.

Skolcheferna fick rangordna ”de tre viktigaste områden som den politiska nämnden (eller motsvarande) håller dig ansvarig för och följer upp under ett arbetsår”. Svartalternativen var helt öppna. En sammanställning av de svarsalternativ som rangordnades som de viktigaste visar att omkring 37 procent av skolcheferna rankar frågor om ekonomi och budget som de allra viktigaste, cirka 31 procent svarar elevernas/verksamhetens resultat och elevernas måluppfyllelse, behörighet och cirka 24 procent menar att det är kvalitet och det systematiska kvalitetsarbetet⁵. Någon enstaka uttrycker att det är ”att se till att rätt beslut fattas” och att ”lagar och förordningar följs”. Skolcheferna upplever att de biträder huvudmannen med att följa föreskrifter, men det är inte något som den politiska nämnden (eller motsvarande) sedan håller vederbörande ansvarig för.

Skolcheferna ombads också att ange ”de tre viktigaste ansvarsområdena som du som skolchef håller mellanchefer(-erna) ansvariga för och följer upp under ett arbetsår”?⁶ I summering (se diagram 3) har svaren på frågan delats upp i tre kategorier – strukturella förutsättningar (ekonomi, drift, arbetsmiljö), process (leda rektorer, kvalitet, likvärdighet) samt resultat och utfall (systematiskt kvalitetsarbete, kunskapsresultat, måluppfyllelse).

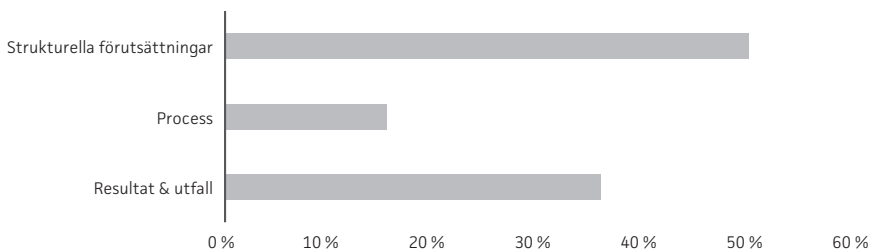


Diagram 3. Tre kategorier avseende de viktigaste arbetsområdena

- 5 I skollagens 4 kap. 3–8 (2010:800) regleras huvudmannens och skolenheternas ansvar för det systematiska kvalitetsarbetet, vilket innebär att de systematiskt och kontinuerligt ”ska följa upp verksamheten, analysera resultat i förhållande till de nationella målen och utifrån det planera och utveckla utbildningen” (Skolverket 2012, 5).
- 6 Frågan innehåller ett stort internt bortfall. De som har besvarat frågan är de 46 procent av skolcheferna som på en tidigare fråga om antal mellanchefer mellan skolchef och rektor, svarat att det finns en eller flera sådana.

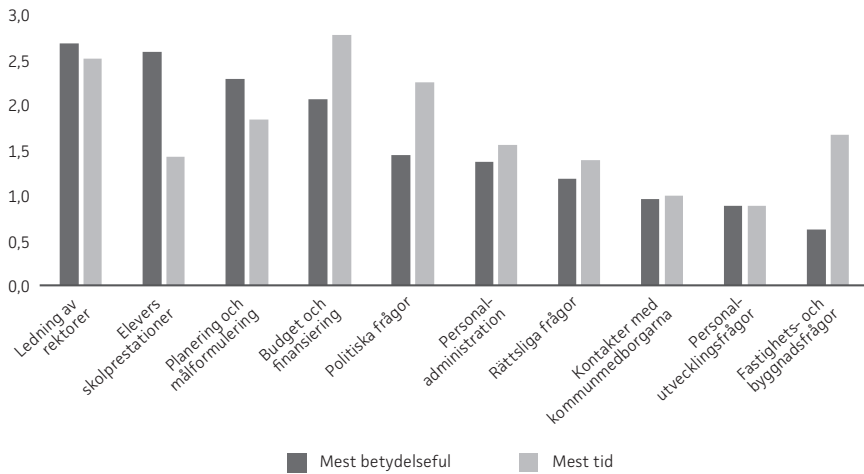


Diagram 4. Mest betydelsefulla arbetsområdena och hur mycket tid som ägnas dessa

Frågor om strukturella förutsättningar såsom ekonomi, budget och resursfördelning är det som en skolchef oftast håller en mellanchefer ansvarig för. Därefter följer frågor om resultat och utfall såsom systematiskt kvalitetsarbete, kunskapsresultat och måluppfyllelse. När det gäller process nämns att leda rektorer oftast. Däremot nämner skolcheferna inte något om undervisningens kvalitet i detta sammanhang, trots att mellancheferna borde vara närmare verksamheterna. Bland svaren finns dock skrivningar om vikten av att ge förutsättningar för god undervisningskvalitet. Vilka arbetsområden som delegeras torde spegla en hierarkisk förvaltningslogik där strukturella förutsättningar hamnar i förgrunden.

Skolcheferna ombads även att rangordna ”de fem arbetsområden som är mest betydelsefulla för dig i ditt uppdrag som skolchef” samt ”rangordna dessa fem områden utifrån hur mycket tid du ägnar åt dem i ditt arbete”. Svartalternativen var en rangordnad skala från 1 (mest betydelsefull/mest tid) till 5 (minst betydelsefull/minst tid). Resultaten redovisas i diagram 4.

Skolchefens ledning av rektorer prioriteras högst och tid anslås till detta. De områden som anses näst mest betydelsefulla är elevers prestationer samt planering och målformulering men dessa ges inte motsvarande tid. De områden som ägnas mest tid är i nämnd ordning budget och finansiering, politiska frågor samt fastighets- och byggnadsfrågor.

FÖRVÄNTNINGAR PÅ SKOLCHEFEN VAD GÄLLER MÅLUPPFYLLELSE

Omkring en tredjedel av skolcheferna menar att nämnden håller skolchefen ansvarig för resultat och måluppfyllelse, men även andra kan ställa krav på skolchefen i detta sammanhang. Hur stora förväntning uppfattar skolchefen att olika aktörer har vad gäller elevernas måluppfyllelse på en skala från 1 till 10?

Förväntningarna på skolchefen i fråga om elevernas måluppfyllelse är stora från alla håll. Det gäller i synnerhet den politiska nivån (särskilt ordförande), men även från kommunala chefer i förvaltningen. Förväntningarna följer ett hierarkiskt mönster och upplevs som mest påtagliga från dem skolchefen arbetar närmast för att sedan klinga av. Förväntningarna hos de flesta är dock tämligen höga, vilket indirekt signalerar att omgivningen anser att eleverna måluppfyllelse är centralt i skolchefsuppdraget.

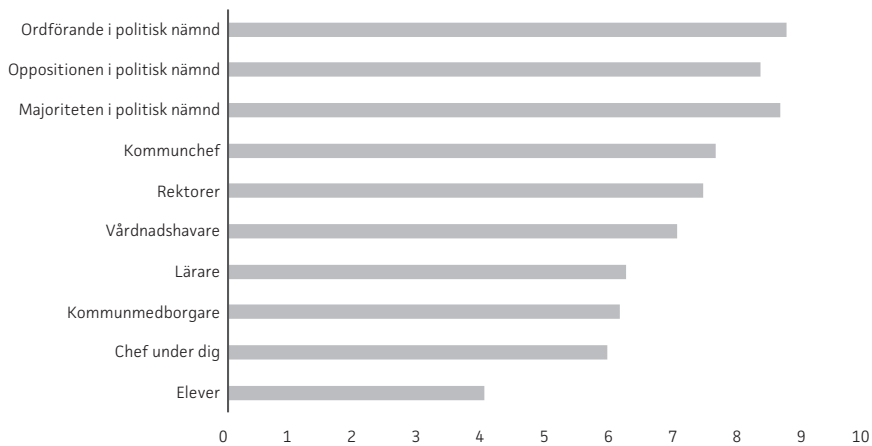


Diagram 5. Förväntningar på skolchefen från olika aktörer angående elevernas måluppfyllelse

SKOLCHEFEN ÖNSKETÄNKER OM NYA MEDARBETARE

Som tidigare framgått är skolchefsuppdraget många gånger komplext och inte sällan spretigt, vilket aktualiserar funderingar kring skolchefens kunskaper och kompetenser samt tillgång till relevanta stödfunktioner. Vi ställde följande fråga: Om du kunde anställa en medarbetare som du skulle kunna delegera specifika administrativa förvaltningsuppgifter (till), vilken typ av medarbetare skulle du anställa och vilka uppgifter skulle den få ta ansvar för? I diagram 6 redovisas skolchefernas önskemål.

Trots att svaret var öppet och därmed krävde en extra ansträngning var det många som svarade tämligen utförligt. Kanske kan man se det som ett uttryck för att det är trevligt att få önsketänka? I utsagorna återfinns en relativt jämn fördelning mellan förhoppningar om att kunna delegera hårda (juridiska,

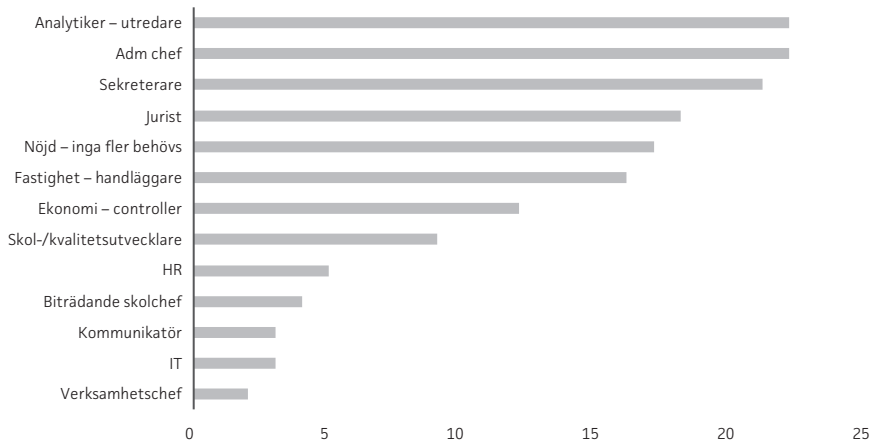


Diagram 6. Vilken typ av medarbetare skulle skolchef vilja anställa?

ekonomiska, tekniska) respektive mjuka (skol-/kvalitetsutveckling) uppgifter, men många förefaller i stort nöjda med bemanningen vad gäller mjuka uppgifter. Den mest efterfrågade medarbetarkompetensen är den som analytiker och utredare, det vill säga det som handlar om att hantera data på kvalificerat sätt, men även jurister och därmed rättslig kompetens efterfrågas. Det förefaller logiskt i relation till att skolchefen ska vara garant för att rådande lagstiftning efterlevs och ligger i linje med att skolchefer förefaller prioritera så kallad processkvalitet och systematiskt kvalitetsarbete. Behov av administrativt stöd verkar också vara stort. Däremot är det färre som efterfrågar kunnande inom informationsteknologi, kommunikation och personalfrågor (HR), vilket skulle kunna vara ett uttryck för att den typen av kompetens anses vara tillgodosedd (eller helt enkel mindre viktig).

Vi bad informanterna tänka tillbaka på sin första tid som skolchef och därefter svara på frågan om vad som bör ingå i en skolchefsutbildning. Svaren på denna öppna fråga bröts ned i ett antal kategorier som redovisas i diagram 7.

Juridik, förvaltningskunskap och samspel med den politiska nivån är de tre kunskapsområden som nämns flest gånger. Kunskap om de rättsliga förutsättningarna på förvaltningsnivå är nödvändig och sägs ge en trygghet i ledarskap och, som en informant skriver, även mod. Ett andra område är förvaltningskunskap av typen ärendehantering, ansvarsfördelning, beslutsnivåer och chefshierarkier, strategiska processer, relationen till övriga förvaltningar och inte minst själva "hantverket" i skolchefens vardag. Det tredje området är relationen till och samspelet med den politiska nivån. Skolchefen som förvaltningens chefstjänsteman, ska bistå politiken med den fördjupade kunskap som efterfrågas vilket kräver professionellt omdöme. Många nämner till exempel den dubbla styrningen från stat och kommun och särskilt dilemman som uppstår när kommunala och statliga mål konkurrerar med varandra.

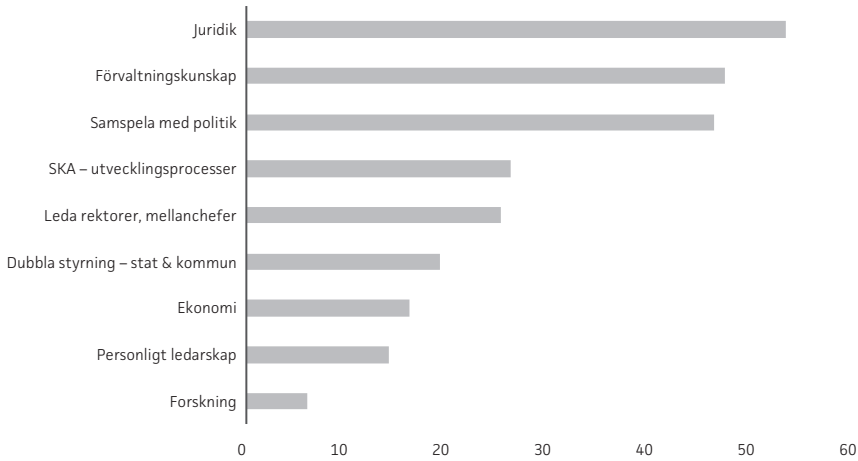


Diagram 7. Vad bör ingå i en skolchefsutbildning?

Det som skolcheferna också efterfrågar i en skolchefsutbildning är kunskap om skolors- och huvudmäns systematiska kvalitetsarbete och hur det ska omsättas i skolförbättringsprocesser, samt kompetens att leda rektorer. Inte minst det senare handlar delvis om relationer till aktörer nedåt i styrkedjan, det vill säga mellan skolchefen som representant för den centrala förvaltningen och mellanchefer och rektorer. De som har egna erfarenheter av att arbeta som rektor eller tjänsteperson, kanske erfarenheten till trots, upptäcker att det kräver sin speciella kunskap och fingertoppskänsla att leda dessa ledare, medan de som inte har skolbakgrund efterfrågar denna av andra orsaker. Ekonomikunskaper kommer rätt så långt ned på listan och det som då efterfrågas handlar om ekonomistyrnings- och resursfördelningsmodeller.

Träning i personligt ledarskap samt forskning är de två områden som efterfrågas i lägst utsträckning. Det kan tolkas som att kompetensutvecklingen redan har tillgodosetts eller tillgodoses på annat sätt, eller att dessa kunskapsområden helt enkelt är mindre angelägna för uppdraget. Detta är något förvånande med tanke på att arbetsmiljöundersökningar regelbundet pekar på den etiska stress och känslomässiga belastning (Arvidsson m.fl. 2021, Håkansson & Sundberg 2018, Persson m.fl. 2021) skollärdare kan uppleva när de skall fatta beslut. Inte heller framhålls forskning om huvudmannanorganisationer som något viktigt.

Skolchefernas beskrivningar av den kompetens som de hade velat ha innan de fick tjänsten handlar om olika typer av kompetenser, hårda såväl som mjuka. Kompetens som har bäring på samspelet med politiken på huvudmannanivå nämns ofta. Det handlar om förvaltningskunskap och juridik, men även om mer personliga egenskaper som mod och professionellt omdöme i (sam)spelet med politiken. En tolkning är att den kunskap som efterfrågas i huvudsak är erfarenhetsbaserad, eftersom forskningsbaserad kunskap är det som efterfrågas i lägst omfattning.

Summering och sammanfattande tolkningar

Syftet med denna artikel har varit att studera hur skolchefer tolkar uppdraget som det är formulerat i skollagen efter lagändringen som trädde i kraft i juli år 2018 och vidare, hur de ser på konsekvenserna av denna lagändring med avseende på sitt uppdrag och sin roll. I detta har också ingått att undersöka hur skolchefer tolkar och prioriterar arbetsuppgifterna inom sitt ansvarsområde och hur de uppfattar sina behov av ny eller speciell kompetens.

ATT BITRÄDA HUVUDMANNEN

Skolchefen ska efter lagändringen biträda huvudmannen med att tillse att rådande föreskrifter följs, vilket i praktiken förutsätter god juridisk kompetens, inte bara på skolområdet utan även inom andra rättsliga områden med bäring på aktuell verksamhet. Som framgått har många skolchefer komplexa uppdrag. Att ansvara för flera olika skolformer – från förskola till vuxenutbildning – kräver viss kännedom och förståelse för de skilda villkor, behov och förutsättningar som präglar de olika verksamheterna. Dessutom har skolchefen ibland, företrädesvis i mindre kommuner, också ansvar för andra förvaltningsområden. Oaktat detta mångdimensionella uppdrag anser majoriteten av skolcheferna att de biträder huvudmannen i enlighet med lagstiftarens intentioner. Skolchefen behöver naturligtvis inte själv besitta all kunskap så länge relevant kompetens finns tillgänglig inom förvaltningen. En jurist kom långt upp på önskelistan när skolcheferna fick önsketänka om nya medarbetare och majoriteten menade att juridik vore viktigt i en utbildning för nytillträdna skolchefer. Däremot föreföll behovet av ytterligare ledarskapsutbildningar mättat.

En klar majoritet svarade att nämnden eller motsvarande diskuterat lagändringen, men att det inte fått till följd att uppdraget specificerats. Inte heller verkar de dagliga arbetsuppgifterna eller arbetsrelationerna påverkats av lagändringen. De konsekvenser som en mindre andel av skolcheferna lyfter fram handlar om ökad tydlighet beträffande huvudmannens ansvar men också vad gäller det egna uppdraget eller ett stärkt eget mandat. Till viss del vittnar utsagorna om en känsla av ökad tydlighet och ändrade tankesätt.

Bland de skolchefer som kan antas vara relativt erfarna förvaltningschefer framträder en bild av att förvaltningschefs-uppdraget tonats ned något till förmån för skolchefs-uppdraget. I dessa fall kan anas att det nationella uppdraget vunnit mark. När skolcheferna tillfrågas om svårighetsgraden i att tillse att rådande föreskrifter följs inom olika områden noterar vi att frågor som ligger inom det nationella uppdraget rankas som svårast, medan sådana som huvudsakligen ligger på huvudmannanivå bedöms som mindre svåra.

Det finns skolchefer som menar att de alltid har verkat och verkar i enlighet med lagändringen. Majoriteten uttrycker att mandatet har stärkts genom den nya rättsliga regleringen och den tydligare ansvarsfördelningen ses som positiv.

Att det sker genom lagstiftning på statlig nivå uppfattas som något som skänker legitimitet åt skolchefsuppdraget.

De olika utsagorna får tolkas i ljuset av att det gått relativt kort tid mellan lagändringen och undersökningstillfället. Det finns utsagor som vittnar om risker för, men också viss förekomst av, mål- som lojalitetskonflikter och om hur maktbalansen mellan politik och förvaltning kan komma att förändras när skolchefens uppdrag och mandat tydliggörs i handling.

Villkoren för att bistå huvudmannen med att tillse att föreskrifter följs torde variera mellan olika kommuner, situationer och över tid. Var skolchefen är placerad i den kommunala organisationen tycks också ha viss betydelse. De förvaltningschefer som samtidigt är skolchefer (vilket de flesta är) förmodas ha ett starkare mandat i och med en mer påtaglig närhet till nämnden (eller motsvarande) och den centrala kommunförvaltningen. Skolchefen tillika förvaltningschef har ofta veckovisa avstämningsmöten med nämndens ordförande/arbetsutskott. De skolchefer som däremot har en förvaltningschef mellan sig och nämnden (eller motsvarande) skulle möjligen kunna ha ett starkare mandat från rektorer och verksamheter, men avståndet till den politiska nämnden kan bli större. Den här gruppen rapporterar också ett mindre handlingsutrymme än de skolchefer som är förvaltningschefer. En fråga som väcks är om den förstnämnda gruppen har tillräckliga förutsättningar för att kunna leva upp till lagstiftarens intentioner.

HUVUDMANNENS FÖRVÄNTNINGAR

Kommuners styrning mot olika resultat är tydligt i skolchefernas utsagor. På frågan om vad nämnden eller motsvarande håller skolchefen ansvarig för så hamnar budget och ekonomi i topp, följt av resultat och måluppfyllelse och kvalitet och systematiskt kvalitetsarbete. Ekonomiska frågor är också de som skolcheferna menar att de ägnar mest tid åt. Huvudmannens förväntningar verkar hög grad inriktade på förvaltningen av ekonomiska resurser samt ökad måluppfyllelse. Det senare bekräftas också av att skolcheferna upplever att det finns höga förväntningar från politiken på att skolchefen ska ta ansvar för måluppfyllelse. Det kanske mest intressanta är vad skolcheferna *inte* nämner, nämligen att lagar och regler följs. Med tanke på den ökade rättsliga regleringen inom skolans område så borde det vara en central uppgift för skolchefen. När skolcheferna själva skall lyfta de mest betydelsefulla arbetsområdena så är det istället ledningen av rektorer som generellt sett anses viktigast.

EN ARBETSGIVARE, MEN TVÅ UPPDRAGSGIVARE

Skolchefer befinner sig i ett styrningssammanhang där såväl målformulering som styrning mot resultat är centrala inslag (jfr. Lindblad 2018). I föreliggande studie framträder rollens karaktär i relation till kontextens betydelse. Sannolikt har den nationella svenska politikens fokusering på utvärdering och

elevprestationer påverkat skolcheferns arbetsuppgifter och de krav som ställs på ständigt förbättrade resultat. Rollens huvudfunktioner har funnits länge men relationen mellan arbetsuppgifterna har förändrats i kölvattnet av samhällets ökade fokusering på det nationella uppdraget, kanske som en reaktion på bristande likvärdighet och en tilltagande kritik av hur kommuner och andra huvudmän sköter skolan.

Synen på hur tjänstepersoner i politiskt styrd verksamhet bör vara och agera och vilka värden som ska vägleda dem i sitt arbete, är något som är föränderligt, liksom synen på vad god, effektiv och eftersträvansvärd styrning innebär. Styrningsideal formas utifrån sin samtid och dess rådande värderingar samt de specifika samhällsproblem som föranleder behovet av styrning. Nyare ideal läggs till äldre, i lager som vävs samman och förändras över tid, men de försvinner inte, snarare sedimenteras de (van der Steen, van Twist & Bressers 2018). Johansson et. al. (2018) beskriver hur de tidigare så starka strömningarna som förordade en stark lokal demokrati och kommunal självstyrelse har försvagats över tid och hur kommunala tjänstemän därför alltmer fått rollen som kommunala statliga ämbetsmän. Skolchefen är i någon mån sinnebilden av en sådan kommunal statlig ämbetsperson, en kommunal chef med en arbetsgivare men två uppdragsgivare (Montin & Granberg 2021). Av detta följer att denna dubbla styrning medför en risk för motstridiga intressen i rollen som skolchef, vilket också bekräftas av flera informanter.

ATT BITRÄDA SOM VÄKTARE, TJÄNSTEMAN & SPINDEL

Vi har redan konstaterat att skolcheferna i hög grad anser sig ”tillse att de föreskrifter som gäller för utbildningen följs i huvudmannens verksamhet inom skolväsendet” (SFS 2018:608). Hur de väljer att presentera sig själv och hantera sitt uppdrag valde vi att beskriva i termer av rollkonceptioner (Lundquist 1997). *Väktare* är mer aktiva och kanske rent av drivande i förhållande till intentionerna i lagparagrafen. *Tjänstemannen* distanserar sig från den föränderliga politiska dynamiken, tonar ned sin egen roll och fokuserar på att sakligt ta fram underlag för nämnden. *Spindeln* vill hålla ihop och länka samman en rationalistisk styrkedja som spänner över flera arenor. De olika rollkonceptionerna är idealtyper som förekommer i materialet, och som illustrerar olika sätt att positionera sig som en kommunal statlig ämbetsperson. Det vi inte vet är om skolcheferna lagar efter läge, byter kappa och växlar mellan rollkonception beroende på situationen eller om de är mer konsekventa i sitt val av vilken konceptuell logik som ska ges företräde. Det betingas sannolikt av en strävan att vinna legitimitet på såväl formuleringsarenan (politiken) som realiseringsarenan (skolan) (Lindensjö & Lundgren 2014).

De flesta informanter intar rollen som väktare och tolkar formuleringen ”biträda huvudmannen” som en uppgift i relation till nämnden, vilket torde ligga nära till hands. För att ta risken med att ikläda sig denna roll i förhållande

till sin arbetsgivare torde det krävas att de är förtrogna med och rustade för att orientera sig i det politiska landskapet och att anta de utmaningar som det kan innebära att arbeta i enlighet med lagstiftarens intentioner. Den grupp informanter som vi utifrån självpresentationerna också klassificerar som väktare, men som i stället riktar fokus mot verksamheten, kanske är de som (någorlunda nyligen) har rektorsbakgrund. De väljer en mer bekant terräng och biträder huvudmannen genom att vaka över att lagar och riktlinjer följs på verksamhetsnivå.

DYNAMIKEN MELLAN AREORNA FÖR FORMULERING OCH REALISERING

Problemformuleringsprivilegiet (Gustavson 1989), vem eller vilka som har och bör ha rätten att definiera vad som (inte) är angeläget och vad som (inte) är problem, handlar om makt. Med rätten att beskriva och definiera kommer i förlängningen också rätten att sätta agendan och identifiera hur problemet ska lösas (Gustavsson 1989, se även Bacchi 2009). I figuren nedan illustreras fyra idealtypiska förhållningssätt i styrningspraktiken i mötet mellan formulerings- och realiseringsarenan, det vill säga mellan förvaltningsledning och skolchef å ena sidan och den politiska nämnden och nämndens ordförande å andra sidan. (Svedberg 2014, jfr. med Svava 2006).

Idealet må i vissa sammanhang vara en samverkande styrning med en tillitsfull dialog mellan två kompetenta parter, medan de tre övriga förhållningssätten uttrycker en asymmetri i samspelet (se Bringselius 2021). Förhållningssätten behöver dock inte vara statiska utan kan skifta beroende på vilket eller vilka problem som identifieras och hanteras, liksom tolkning och förståelse av dessa kan skifta.

Det är i detta gränssnitt mellan formulerings- och realiseringsarenorna som den förändrade lagtextens innebörder och handlingskonsekvenser av skrivningen "biträda huvudmannen" ska förhandlas och gestaltas. Gränssnitt som begrepp förknippas vanligen med datateknik, men den språkliga innebörden är kontaktyta eller förbindelselänk och därför menar vi att just "gränssnitt" fungerar väl i sammanhanget som ett sätt att beskriva skolchefsrollen som förbindelselänk i kontaktytan mellan arenorna.

När den direkta statliga styrningen av skolan ökar (jfr. Castillo & Ivarsson Westerberg 2019), här i form av en rättslig reglering som syftar till att ge skolchefen ett tydligare mandat, borde det öppna upp för såväl målkonflikter som svårhanterliga lojalitetsförhållanden. Även om lagändringen har diskuterats i kommunernas nämnder finns det förhållandevis lite i skolchefernas utsagor som vittnar om att sådana skulle ha manifesterats. En av fem informanter vittnar dock om att lagändringen innebär att skolchefens position stärkts, vilket på längre sikt skulle kunna innebära någon form av omförhandling eller omvärdering av maktförhållanden med avseende på vem eller vilka som

		Politisk ledning / Ordförande	
		Aktiv/drivande	Passiv/försiktig
Förvaltningsledning / Skolchef	Aktiv/ drivande	Samverkande styrning	Tjänstemanna- styrning
	Passiv/ försiktig	Politisk styrning	Ad hoc / osäker styrning

Figur 1. Fyra förhållningssätt i styrningens praktik i gränssnittet mellan formuleringsarenan och realiseringsarenan

tillskrivs problemformuleringsprivilegium och därmed också ges företräde att identifiera lämpliga lösningar.

FRÅGOR SOM FORTFARANDE SÖKER SVAR

Något som kan ses som ytterligare en indikation på att statens direkta styrning har ökat (jfr. Castillo & Ivarsson Westerberg 2019) är att Skolverket bedriver en nationell skolchefsutbildning. Syftet med den är att ”stödja skolchefen i sitt uppdrag” (Skolverket 2021,3) genom att ”ge skolchefen kunskap och insikt att kunna utmana kulturer och arbetsmetoder i organisationen och mod att agera och använda det friutrymme som finns i skolchefsrollen” (Skolverket 2021, 9). Sedan 2021 finns, i likhet med det nationella Rektorsprogrammet den obligatoriska befattningsutbildningen för nya rektorer, ett måldokument för utbildningen. Men till skillnad från Rektorsprogrammet som utformas och genomförs som högskoleutbildning av lärosäten på uppdrag av Skolverket så genomför Skolverket själva skolchefsutbildningen och den är inte obligatorisk. Vilka ”kulturer och arbetsmetoder” som den kommunala tjänstepersonen

skolchef förväntas kunna utmana efter utbildningen och vad som innefattas i "organisationen" kan vi bara spekulera om, liksom vilket "mod" som krävs för att använda det handlingsutrymme som tillskrivs funktionen. I den kommunala praktiken kan dock en omförhandling av maktordning bli besvärlig. Kanske kan vikten av att kunna läsa av och avkoda "spelet" mellan politik och förvaltning som flera skolchefer i undersökningen vittnar om, förstås i ljuset av statens mer direkta styrning. Till detta kommer en generellt sett ökande spänning mellan de båda arenorna i och med att den kommunala politiken politiserats och den kommunala förvaltningen professionaliserats (Cregård, Berntson & Tengblad 2018).

Ett annat tecken i tiden som tyder på att staten söker styra skolan mer direkt är den pågående statliga utredning vars ursprungliga uppdrag var att undersöka "förutsättningar för ett statligt huvudmannaskap för skolan" (Dir. 2020:140). Under våren 2022 gavs utredningen ett tilläggsdirektiv, att undersöka och föreslå "andra alternativ än att staten blir huvudman för skolan" men som ändå "stärker statens ansvar för skolväsendet" (Dir. 2022:11). Vad som blir resultatet av den utredningen är för tidigt att säga liksom, om och i så fall vilken roll som skolchefen tillskrivs i en styrning där staten har ett starkare ansvar för skolväsendet. Skolchefen, en statlig kommunal ämbetsfunktion torde dock vara en nyckelspelare.

I inledningen av artikeln argumenterade vi för att det institutionella landskap som Sveriges skolchefer verkar i, utgör en mycket varierad terräng. Terrängen utgör en viktig del i skolchefens förutsättningar att tolka och leva upp till lagstiftarens intentioner. Huruvida och i så fall hur lagändringen på lång sikt påverkar skolchefers villkor, arbete och arbetsrelationer på djupet, i synnerhet när det gäller att tillse likvärdighet och utbildningskvalitet, blir en uppgift för framtida forskning. Det gäller även de möjliga målkonflikter och omförhandlade maktrelationer som skolchefernas berättelser vittnar om men som åtminstone vid undersökningstillfället inte förefaller ha manifesterats i praktiken.

I den här artikeln har vi avgränsat oss till att undersöka kommunala skolchefers tolkning av lagändringen. Att göra en motsvarande studie med skolchefer som arbetar för enskilda huvudmän bedömdes vara en alltför utmanande och resurskrävande uppgift, men det är likväl en mycket angelägen sådan. Kunskapsläget om dessa skolchefer är minst sagt bristfälligt och än mindre vet vi om hur de tolkar och förstår sitt uppdrag och hur de hanterar och balanserar olika förväntningar och krav.

Litteraturförteckning

- Ahlbäck Öberg, Shirin & Widmalm, Sven, 2016. "Att göra rätt – även när ingen ser på!", *Statsvetenskaplig tidskrift* 118(1), s. 7–17.
- Alvesson, Mats, 2019. *Extra allt! När samhälls- och människoförbättrandet slår tillbaka*. Stockholm: Fri Tanke.
- Alvesson, Mats, 2020. "Att ta målen på allvar", s. 127–142 i Johansson, Olof & Svedberg, Lars (red.), *Att leda mot skolans mål: vägval och möjligheter*. 3. uppl., Malmö: Gleerups Utbildning AB.
- Arvidsson, Inger, Leo, Ulf, Oudin, Anna, Nilsson, Kerstin, Håkansson, Carita, Österberg, Kai & Persson, Roger, 2021. "Should I stay or should I go? Associations between occupational factors, signs of exhaustion and the intention to change workplace among Swedish principals", *International Journal of Environmental Research and Public Health* 18(10), artikel-id 5376.
- Bacchi, Carol Lee, 2009. *Analysing policy: what's the problem represented to be?* Frenchs Forest, Pearson cop.
- Blom, Agneta, 2019. "Ledarskap i mötet mellan politik och förvaltning", s. 31–54 i Bergström, Tomas & Eklund, Niklas (red.), *Ett annorlunda ledarskap: chef i politiskt styrd verksamhet*. Lund: Studentlitteratur.
- Bredeson, Paul & Johansson, Olof, 1998. "Leadership for Learning: A study of the Instructional Leadership Roles of Superintendents in Sweden and Wisconsin", i Muth, Rodney & Martin, Michael (red.), *Toward the Year 2000: Leadership for Quality Schools. The sixth yearbook of the national council of professors of educational administration*. Lancaster, PA: Technomic Publishing Company.
- Bringselius, Louise, 2021. *Tillitsbaserat ledarskap: från pinnräknande till samskapande*. Helsingborg: Komlitt.
- Cregård, Anna, Berntson, Erik & Tengblad, Stefan (red.), 2018. *Att leda i en komplex organisation: utmaningar och nya perspektiv för chefer i offentlig verksamhet*. 1. uppl. Stockholm: Natur & Kultur.
- Kommittédirektiv från Utbildningsdepartementet, Dir. 2022:140 *Förutsättningar för ett statligt huvudmannaskap för skolan*.
- Kommittédirektiv från Utbildningsdepartementet, Dir. 2022:11 *Tilläggsdirektiv till Utredningen om ett statligt huvudmannaskap för skolan*.
- Ekholm, Mats, Blossing, Ulf, Kåräng, Gösta, Lindvall, Kerstin & Scherp, Hans-Åke (red.), 2000. *Forskning om rektor: en forskningsöversikt*. Stockholm: Skolverket.
- Gustafsson, Lars, 1989. *Problemformuleringsprivilegiet: samhällsfilosofiska studier*. Stockholm: Norstedt.
- Hildebrand, Staffan, 1969. *Skola för demokrati*. Stockholm: Sveriges radio.
- Hultqvist, Elisabeth, Lindblad, Sverker & Popkewitz, Thomas S. (red.), 2018. *Critical Analyses of Educational Reforms in an Era of Transnational Governance*. Cham: Springer International Publishing.
- Håkansson, Jan & Sundberg, Daniel, 2018. *Utmärkt ledarskap i skolan. Forskning om att leda för elevers målpuppfyllelse*. Stockholm: Natur och Kultur.
- Håkansson, Carita, Leo, Ulf, Oudin, Anna, Arvidsson, Inger, Nilsson, Kerstin, Österberg, Kai & Persson, Roger, 2021. "Organizational and social work environment factors, occupational balance and no or negligible stress symptoms among Swedish principals – a cross sectional study", *BMC Public Health* 21(1), artikel-id 800.
- Jacobsson, Bengt & Svensson, Jenny, 2017. *Rektorer: om konsten att hantera motstridiga krav*. Lund: Studentlitteratur.

- Johansson, Olof & Nihlfors, Elisabet, 2014. "The Swedish Superintendent in the Policy Stream", *Leadership and Policy in Schools*, 13(4), s. 362–382.
- Johansson, Olof, Nihlfors, Elisabet, Jervik Steen, Linda & Karlsson, Sara, 2016. "Superintendents in Sweden: Structures, Cultural Relations and Leadership", s. 139–173 i Moos, Leif, Nihlfors, Elisabeth & Merok Paulsen, Jan. (red.), *Nordic Superintendents: Agents in a Broken Chain*. Cham: Springer International Publishing.
- Johansson, Olof & Svedberg, Lars (red.), 2020. *Att leda mot skolans mål: vägval och möjligheter*. 3. uppl. Malmö: Gleerups Utbildning AB.
- Johansson, Olof (red.), 2011. *Rektor – en forskningsöversikt 2000–2010*. Vetenskapsrådets rapportserie 2011:16. Stockholm: Vetenskapsrådet.
- Johansson, Vicky, Lindgren, Lena & Montin, Stig, 2018. *Den kommunala statliga ämbetsmannen*. Lund: Studentlitteratur.
- Lindblad, Sverker, 2018. "Education Governance by Results? On Communication in a Performative Turn in Swedish Education", s. 63–76 i Hultqvist, Elisabeth, Lindblad, Sverker & Popkewitz, Thomas S. (red.), *Critical Analyses of Educational Reforms in an Era of Transnational Governance*. Cham: Springer International Publishing.
- Lindensjö, Bo & Lundgren, Ulf P., 2014. *Utbildningsreformer och politisk styrning*. 2. uppl. Stockholm: Liber.
- Lundquist, Lennart, 1997. *I demokratins tjänst: statstjänstemannens roll och vårt offentliga etos: rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen*. Stockholm: Fritze.
- Montin, Stig & Granberg, Mikael, 2021. *Moderna kommuner*. 5. uppl. Stockholm: Liber.
- Moos, Leif & Paulsen, Jan Merok (red.), 2014. *School boards in the governance process*. Cham: Springer International Publishing.
- Moos, Leif, Nihlfors, Elisabet & Paulsen, Jan Merok (red.), 2016. *Nordiska skolchefer: aktörer i en bruten kedja*. Malmö: Gleerups Utbildning AB.
- Nihlfors, Elisabet, 2003. *Skolchefen i skolans styrning och ledning*. Diss. Uppsala: Uppsala universitet.
- Norqvist, Lars & Poromaa Isling, Pär, 2020. "Skolledarskap i Sverige: en forskningsöversikt 2014–2018", *Studies in Education* 40(2), s. 167–187.
- Nyhlen, Jon, 2021. "Förändring av granskning och utvärdering inom svensk skola. Om granskningens organisering, syfte och focus", *Statsvetenskaplig tidskrift* 123(2), s. 249–265.
- Persson, Roger, Leo, Ulf, Arvidsson, Inger, Håkansson, Carita, Nilsson, Kerstin & Österberg, Kai, 2021. "Prevalence of exhaustion symptoms and associations with school level, length of work experience and gender: a nationwide cross-sectional study of Swedish principals", *BMC Public Health* 21(1), s.1–13.
- Pierre, Jon, 2018. "Regeringen styr riket? Governanceproblematikens huvuddrag", s.147–162 i Dahlström, Carl (red.), *Politik som organisation: förvaltningspolitikens grundproblem*. Lund: Studentlitteratur.
- Quennerstedt, Ann, 2007. "Kommunens ansvar och inflytande på skolområdet", i Pierre, Jon (red.), *Skolan som politisk organisation*. Malmö: Gleerups Utbildning AB.
- Rapp, Stephan, 2017. *Skolchefen och en utbildning på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet*. Jönköping: Skolchefsinstitutet.
- Roos, Katarina, 2020. "Rektor och beslutsfattande", i Johansson, Olof & Svedberg, Lars (red.), *Att leda mot skolans mål: vägval och möjligheter*. 3. uppl. Malmö: Gleerups Utbildning AB.

- Skolverket, 2012. *Systematiskt kvalitetsarbete för skolväsendet. Skolverkets allmänna råd med kommentarer*. Stockholm: Skolverket.
- Skolverket, 2021. *Skolverkets skolchefsutbildning. Måldokument 2021*. Stockholm: Skolverket.
- Skolverkets Budgetunderlag 2022–2024*. Dokumentationsdatum: 2021-02-25, Diarienummer: 2020:1828. Stockholm: Skolverket.
- Svara, James H., 2006. "Introduction: Politicians and Administrators in the Political Process – A Review of Themes and Issues in the Literature", *International Journal of Public Administration* 29(12), s. 953–976.
- Svedberg, Lars (red.), 2014. *Rektorn, skolchefen och resultaten: mellan profession och politik*. Malmö: Gleerups Utbildning AB.
- Svedberg, Lars, 2016. "Doing a Good Job as a Superintendent", *Nordic Studies in Education* 36(2), s. 125–140.
- Svedberg, Lars, 2019. *Pedagogiskt ledarskap och pedagogisk ledning: teori och praktik*. Lund: Studentlitteratur.
- Uljens, Michael, 2021. *Att leda och organisera utbildning*. Lund: Studentlitteratur.
- van der Steen, Martijn, van Twist, Mark J.W. & Bressers, Daphne, 2018. "The Sedimentation of Public Values: How a Variety of Governance Perspectives Guide the Practical Actions of Civil Servants", *Review of Public Personnel Administration* 38(4), s. 387–414.
- Ärlestig, Helene, Day, Christopher & Johansson, Olof (red.), 2016. *A Decade of Research on School Principals: Cases from 24 Countries*. Cham: Springer International Publishing.