

Kommunal organisering av utbildningsförvaltningar på 290 olika sätt?

Linn Antonsson

Local organising of education administrations in 290 different ways?

The study aims to contribute to the knowledge of how Swedish local governments attempt to govern preschools and schools by way of organising local education administrations. This is accomplished by describing and analysing how local administration organisations for education vary. The focus is on education committees, education administrations, and managerial functions. Organising is studied broadly in 21 local governments and scrutinised in detail in three. The results show extensive variation and differences in organising even in local governments that otherwise appear similar. Furthermore, alterations within the same local government are not rare. The conclusions highlight that local governments organise differently and have different philosophies regarding why. It appears that local government organising is not only the result of structural preconditions. Governance, it is argued, can be performed by modelling the formal organisational structure.

Inledning

För drygt 30 år sedan förändrades ansvarsfördelningen mellan stat och kommuner i grunden. Ett tidigare centraliserat system decentraliserades och kommunerna fick bland annat ta över huvudansvaret för skolan (Jarl 2012). Under samma tidsperiod fick kommunerna också frihet att utforma såväl den politiska organisationen som förvaltningsorganisationen, något som tidigare varit detaljreglerat (Johansson et al. 2018). Kommunaliseringen av skolan hade brett politiskt stöd men kritiken från de fackliga organisationerna var och är fortfarande omfattande (Jarl 2012, Ringarp 2011, Sveriges lärare, 2023). Redan för drygt tio år sedan hävdade Jarl (2012: 10) att kritiken som riktades mot den

Linn Antonsson är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet.
E-post: linn.antonsson@umu.se

kommunala styrningen av skolan byggde på en ensidig föreställning om att ”alla kommuner styr skolan på samma sätt”, trots att det saknades kunskap om hur kommunerna levde upp till uppdraget. Det är en beskrivning som är giltig än idag. Medan forskning om *statens* styrning av skolan är omfattande (se t.ex. Castillo & Ivarsson Westerberg 2019, Hudson 2007, Nordholm & Adolfsson 2023, Rönnberg 2012, Sundström 2016) är *kommunernas* styrning av skolan fortfarande ett i stort sett utforskat område.

Val av styrmedel torde vara avhängigt vad styrningen riktas mot. I Sverige är ett viktigt värde likvärdig utbildning. I skollagens (SFS 2010:800) nionde paragraf stipuleras att ”Utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig inom varje skolform och inom fritidshemmet oavsett var i landet den anordnas.” Frågan är dock hur likvärdig utbildning ska kunna uppnås i dagens decentraliserade utbildningssystem. Det finns en föreställning om att ett återförstatligande skulle leda till enhetlighet och göra skolan mer uniform och därmed mer likvärdig (Edström Fors 2020), men den beaktar inte att kommuner (liksom andra typer av huvudmän) fortfarande kommer att ha makten över både styrning och ledning av förskola och skola.

Syftet med uppsatsen är att bidra till ökad kunskap om hur svenska kommuner idag utövar sitt uppdrag genom att studera organiseringen av utbildningsförvaltningar. Organisering sker på olika nivåer, dels genom vilka nämnder och förvaltningar som ska få finnas och vad de ska omfatta, dels genom utformningen av respektive förvaltning. Utgångspunkten är att styrning kan ske genom utformning av den formella organisationsstrukturen (jfr Christensen et al. 2024). Det traditionella sättet att organisera är att ha en utbildningsnämnd och en utbildningsförvaltning kopplad till nämnden (jfr Erlingsson & Wänström 2015), men det finns olika vis att utforma verksamheten inom förvaltningen på. Organisering som styrmedel kan beskrivas som ”steering through institutional design” (Jacobsson et al. 2015: 2). En verksamhets organisation och dess innehåll antas vara sammankopplade (Jarl & Pierre 2018).

Organisationsstrukturer skapar förutsättningar, bland annat i form av rollförväntningar och regler för vem inom organisationen som ska göra vad (Christensen et al. 2024). Själva sättet att organisera inverkar direkt på vilka intressen och mål som kan främjas och vilka överväganden och alternativ som ges tyngd (Egeberg 2007, Erlingsson & Wänström 2021). På det sättet blir organisering i sig ett styrmedel (jfr Jarl et al. 2018). Strukturella förutsättningar skulle kunna förklara variation i typen av organisering. En annan möjlig förklaring är organisatoriska myter (se nedan).

I den här uppsatsen uppmärksammas kommunala utbildningsförvaltningar men även nämndstrukturer och chefsfunktioner inom förvaltningen. Förvaltningar arbetar på uppdrag av en nämnd och chefsfunktioner kan säga oss något om hur arbetet inom i en förvaltning är upplagt. Organisering kan synliggöras genom vilka chefsfunktioner som finns i en kommun men chefsfunktionernas

ansvarsområden formar också organiseringen. Det empiriska materialet består av två omgångar av kvalitativa samtalsintervjuer samt organisationskisser från 21 kommuner. Det som redovisas är ögonblicksbilder av organiseringen vid tidpunkten för datainsamlingen; det viktiga är att visa på hur förvaltningsorganisationer för utbildning kan variera; i förlängningen kan denna variation bilda grunden för en typologi. Tillvägagångssätt och material beskrivs mer utförligt i uppsatsens metodavsnitt.

Vad en kommun kallar en förvaltning, eller vilka ansvarsområden den har, är inte reglerat i lag; det saknas universella benämningar (jfr Montin 2016). För att underlätta läsbarheten kallas de nämnder och förvaltningar som jag studerar för *utbildningsnämnder* respektive *utbildningsförvaltningar*, även om de i praktiken har andra benämningar och ibland också ansvarar för annat än enbart utbildning.

ATT STYRA GENOM ORGANISERING

Det finns en tilltro till att det är möjligt att styra genom strukturer och målrationaliserade handlingar (Christensen et al. 2024). Företrädare för kommuner har länge satt sitt hopp till att organisationsförändringar kan lösa de svårigheter kommunerna står inför (Pierre & Lundqvist, 1995). Olika kommunala strukturer för utbildning ger olika möjligheter till delegering och skolledning (Sandgaard och Quvang 2021). Det har påvisats att nya sätt att organisera förändrar beteende, vilket stödjer tesen om förekomsten av en koppling mellan organisering och beteende (Egeberg 2007). Inom en organisation finns en strävan att påverka de individer som arbetar där (Hedin 2022, Lowndes & Roberts 2013) genom att lära ut institutionaliserade normer om vad som är lämpligt beteende (Hedin 2022, March & Olsen 1984). Individer kan också betraktas som rationella i sin strävan att nå specifika mål (Hedin 2022). Offentliga organisationers företrädare kan inte bara påverka det egna handlingsutrymmet utan också andras (Christensen et al. 2024). Det har tidigare påpekats hur skolans organisering styr lärare men också att lärare har ett omfattande handlingsutrymme i förhållande till rådande regel- och normsystem (Fredriksson 2011). På motsvarande sätt är det intressant att studera organisering av utbildning på kommunal nivå.

Organisering av arbetet inom en kommun sker på olika ansvarsnivåer. I ett första steg delas kommunens områden in i nämnder och förvaltningar (eller motsvarande). I nästa steg regleras även arbetet i respektive förvaltning på olika sätt. Den vanligaste typen av indelning i det första steget är sektorsbaserad organisation där respektive sektor har en nämnd eller förvaltning, exempelvis för utbildning (Montin 2004). Organisering sker både vertikalt och horisontellt. Vertikal specialisering är t.ex. en hierarkisk indelning i överordnade och underordnade enheter eller nivåer. Ansvar för uppgifter är fördelade på olika nivåer inom en organisation eller mellan organisationer som förhåller sig hierarkiskt till varandra. Horisontell specialisering handlar om arbetsdelning. Uppgifter

sammanförs inom enheter och förbinds med positioner. Två olika områden kan hanteras inom samma enhet eller fördelas på två olika enheter på samma nivå. Horisontell specialisering kan ske enligt fyra principer. Den första är sektorsprincipen och innebär en uppdelning av ärenden efter sektorer eller enskilda sakområden. Den andra är processprincipen och innebär en uppdelning efter hur arbetet är upplagt, t.ex. med avseende på bruket av expertis eller hur ordningsföljden i en arbetsprocess bör se ut. Den tredje är klientprincipen och innebär att ärenden, uppgifter eller tjänster som rör en särskild befolkningsgrupp förs samman i en enhet, t.ex. genom att ange ett samlat perspektiv för gruppen eller låta olika experter samarbeta mot det angivna målet. Den fjärde principen är den geografiska och innebär en uppdelning baserat på territorium. Exempelvis kan flera kommundelar ha eget ansvar för skolan (Christensen et al. 2024). Principerna utgör idealtyper men i praktiken kan de mycket väl kombineras. Det är m.a.o. inte ovanligt att förvaltningar inom en och samma kommun vägleds av olika principer för den inre organiseringen.

Strukturer kan också bestå av enheter som är mer eller mindre autonoma. Kopplingarna beskrivs då som lösa eller nära (Christensen et al. 2024). Lösa kopplingar betyder att enheter som hör ihop är responsiva men också att varje enhet har en egen identitet och förväntas agera självständigt; exempelvis kan studievägledare och rektorer vara svagt, eller löst, förbundna. Det finns också kopplingar mellan system, ett system kan utgöras av skolchef, rektor och biträdande rektor och ett annat av lärare, elev och vårdnadshavare. Om rektor och lärare, som tillhör olika system, inte har mycket gemensamt kan de två sägas vara icke-responsiva (Weick 1976). För den här uppsatsen är det av särskilt intresse om de lösa kopplingarna kan säga något om bristerna eller svårigheterna med koordinering, begränsad decentralisering samt otillräcklig delegation av handlingsutrymme (jfr Weick 1976). Lösa kopplingar har sina för- och nackdelar. Löst kopplade system kan ha större möjlighet att vara flexibla för att finna lösningar på uppkomna svårigheter (Weick 1976). I föreliggande uppsats kan kopplingar visa på förekomsten av olika slags nämnder och förvaltningar och hur olika delar relaterar till varandra men även hur den inre organiseringen ser ut. I fall där grundskola och gymnasieskola sköts av varsin förvaltning är kopplingen lös. På motsvarande sätt är den lös om administrationen är åtskild från förvaltningen och verksamhetschefen inte har rätt att fatta beslut över de administrativa frågorna.

Å ena sidan är organisationer trögrörliga och å andra sidan kan de vara trendkänsliga och böjda att imitera och avbilda andra organisationer, s.k. isomorfism. Isomorfa organisationer har, åtminstone till det yttre, inordnat sig i samhällets föreställningar, eller myter, om bästa möjliga uppbyggnad och beteende. Det kan uppstå en diskrepans, en s.k. särkoppling, mellan yttre isomorfism och den interna praxis som faktiskt råder i organisationen om den av legitimitetsskäl säger en sak utåt, men inte tillämpar principen eller regeln inåt (Hedin 2022).

Organisatoriska myter kan också få karaktären av socialt etablerade normer och därmed få fäste i institutionerna, till exempel som en föreställning om vilken sorts design som ger den mest fördelaktiga organisationsstrukturen. När en sådan "myt" anammas är det emellertid inte ovanligt att den enbart anammas på papperet, med följderna att institutioner som liknar varandra till det yttre följer olika principer för verksamheten internt (Christensen et al. 2024).

De senaste decennierna har forskning om svenska kommuners organisering lyst med sin frånvaro. Trots att utbildning är en stor och betungande uppgift för kommunerna har det saknats egentlig kunskap om de kommunala utbildningsförvaltningarna och hur de organiseras (Liljenberg et al. 2022, Liljenberg & Andersson 2020). En nyligen publicerad artikel (Wermke et al. 2023) bryter mönstret. Här undersöks hur utformningen av utbildningsförvaltningar i Sverige och Tyskland kan kopplas till läroplanernas innehåll. Likt Wermke et al. (2023) fokuserar föreliggande uppsats på utbildningsförvaltningarna, men här studeras också hur organiseringen av utbildningsnämnder går till; därutöver diskuteras förekomsten av olika chefsfunktioner och resonemang förs om de olika vägval beslutsfattarna ställs inför.

Ämnet "organisering av utbildning" har behandlats i andra slags publikationer. I rapporten *Politisk organisation i kommuner och regioner*, utgiven av SKR, beskrivs översiktligt hur kommuner och regioner runt om i landet utformar sina nämnder (Larsson 2021) och i *Politik och förvaltning i svenska kommuner* (Erlingsson & Wänström 2021) hur nämndverksamheten mer specifikt ser ut i en knapp handfull kommuner. Gemensamt för båda källor är att de intresserar sig främst för nämnder, inte förvaltningar. I en tredje undersökning, *Skolan och det kommunala huvudmannaskapet*, studeras hur kommuner utför huvudmannauppdraget (Jarl 2012), men studien är begränsad till två kommuner, en storstadskommun och en småstadskommun.

FORMELLA FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR KOMMUNAL ORGANISERING

Det övergripande ansvaret för utbildningsväsendet vilar hos riksdag och regering (Boström & Lundmark 2019) och statens uppgift är att formulera nationella mål för skolans verksamhet (Jarl & Rönnerberg 2019); men även lokalpolitiker formulerar och driver policy (Montin 2015). Huvudmannen har det operativa ansvaret för förskola och skola (Boström & Lundmark 2019) och inom offentlig förvaltning är det just kommuner som oftast utgör skolhuvudmän.¹

Regeringsformen fastställer att lokala och regionala intressen hanteras av kommunerna på den kommunala självstyrelsens grund och att kommunerna får ta ut skatt (SFS 1974:152). Enligt kommunallagen måste det finnas kommunfullmäktige, kommunstyrelse, överförmyndare, revisorer och valnämnd (SFS 2005:837, SFS 2017:725) men därutöver har fullmäktige rätt att besluta

1 Staten, regionerna, kommunerna och enskild fysisk eller juridisk person kan fungera som huvudman.

Tabell 1. Sveriges kommuner och regioners underkategorier

Benämning kommungrupp	Antal kommuner i kommungrupp	Kommuner i studien
A1. Storstäder	3	0
A2. Pendlingskommun nära storstad	43	3
B3. Större stad	21	3
B4. Pendlingskommun nära större stad	52	3
B5. Lågpendlingskommun nära större stad	35	3
C6. Mindre stad/tätort	29	3
C7. Pendlingskommun nära mindre stad/tätort	52	3
C8. Landsbygdskommun	40	3
C9. Landsbygdskommun med besöksnäring	15	0

om nämnders verksamhetsområden och inbördes förhållanden (SFS 2017:725). Alla kommuner använder sig inte av nämnder. Det har t.ex. blivit vanligare med utskott direkt under kommunfullmäktige och kommunstyrelse (Karlsson, Rommel och Svensson 2009). Möjligheten för kommunerna att organisera sig fritt kom först i och med den nya kommunallagen (SFS 1991:900) i början på 1990-talet. Det blev då möjligt att ta hänsyn till lokala förhållanden och politiska preferenser (jfr Edström Fors 2020, Erlingsson & Wänström 2021, Jarl & Rönnberg 2019, Montin 2016, Norén Bretzér 2017).

Metod

Sverige består av 290 kommuner och 21 av dem valdes ut för närmare studium. Som grund användes Sveriges kommuner och regioners (SKR 2021) egen klassifikation, som består av tre övergripande kategorier och nio underkategorier. De övergripande kategorierna utgörs av a) *Storstäder och storstadsnära kommuner*, b) *Större städer och kommuner nära större stad* samt c) *Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner*. De nio underkategorierna återfinns i tabell 1.

Kommungrupperna *A1 Storstäder* och *C9. Landsbygdskommun med besöksnäring* uteslöts eftersom grupperna rymmer ett fåtal kommuner som dessutom är specifika till sin karaktär. Tre kommuner från var och en av de sju underkategorierna valdes ut och rangordnades sedan efter storlek;² kommunen överst, i mitten och längst ner på listan inom respektive kategori valdes i syfte att skapa viss representativitet. Urvalets omfattning gör det möjligt att fånga spridning samtidigt som hanterbarheten inte går förlorad.

2 Om antalet kommuner är jämnt har kommunen med fler invånare valts. I exempelvis kategori C8. *Landsbygdskommun*, som består av 40 kommuner, valdes kommunen som rankas som nummer 20 i befolkningsstorlek, inte nummer 21.

Tabell 2. Informanters befattning. Om en befattning åtföljs av ett plustecken utgjorde två personer informanter i kommunen

Benämning kommungrupp	Informants befattning
A2. Pendlingskommun nära storstad	Förvaltningschef Verksamhetschef grundskola + verksamhetschef gymnasium och VUX Avdelningschef
B3. Större stad	Nämndsekreterare och registrator Enhetschef på förvaltningen (myndighetsutövning) Biträdande utbildningsdirektör + enhetschef socialtjänst (Arbetsmarknadsförvaltningen)
B4. Pendlingskommun nära större stad	Skolchef Sekreterare utbildningsnämnden (jurist) Nämndsekreterare
B5. Lågpendlingskommun nära större stad	Verksamhetschef Nämndsekreterare Utvecklingschef
C6. Mindre stad/tätort	Arkivarie på kommunkontoret (arbetade tidigare mot utbildning och kultur) Skolchef (inte förvaltningschef) Sekreterare för barn och skola + sekreterare för gymnasium och arbetsmarknad
C7. Pendlingskommun nära mindre stad/tätort	Handläggare utbildningsförvaltningen Nämndsekreterare Systemhandläggare
C8. Landsbygdskommun	Administratör Administrativ förvaltningssekreterare Administratör vid kanslienheten

Materialet består av informantintervjuer och organisationsskisser från de 21 kommunerna. Informantintervjuerna var kortare semistrukturerade telefonintervjuer med tjänstemän. Alla studerade kommuner representeras av minst en informant. I kommuner med omfattande organisering av förskola och skola krävdes intervju med ytterligare en tjänsteman. I tabell 2 redovisas informanternas befattning. En urvalsgrund var att informanten skulle ha kunskap om förvaltningens organisering. Organisationsskisser samlades in från kommuners webbplatser och via mejlkontakt med tjänstemän. Dessa fungerade som komplement till analysen av informantintervjuerna.

Av de 21 kommunerna har tre studerats mer på djupet. Skälet är att de uppvisar skillnader i förvaltningarnas organisering och antalet mellanchefer. Två av dem har endast en utbildningsförvaltning medan den tredje har två. Semistrukturerade intervjuer har genomförts med förvaltningschefer, verksamhetschefer, områdeschefer, sektionschefer och rektorer i de tre kommunerna. Intervjuerna ligger till grund för avsnittet "Nämnder, förvaltningar och chefsfunktioner" som syftar till att ge djupare inblick i utbildningsförvaltningarnas utformning och organisering.

Tabell 3. Utbildningsnämnder och utbildningsförvaltningar i de 21 studerade kommunerna

Kommun	Nämnd	Förvaltning
Kommun 1	Ingen utbildningsnämnd eller motsvarande.	Ingen separat utbildningsförvaltning eller motsvarande.
Kommun 2	Ingen utbildningsnämnd eller motsvarande.	Ingen separat utbildningsförvaltning eller motsvarande.
Kommun 3	Ingen utbildningsnämnd eller motsvarande.	Ingen separat utbildningsförvaltning eller motsvarande.
Kommun 4	Ingen utbildningsnämnd eller motsvarande.	En förvaltning med renodlad kompetens.
Kommun 5	En nämnd med delad kompetens.	Ingen separat utbildningsförvaltning eller motsvarande.
Kommun 6	En nämnd med delad kompetens.	Ingen separat utbildningsförvaltning eller motsvarande.
Kommun 7	En nämnd med delad kompetens.	En förvaltning med delad kompetens.
Kommun 8	En nämnd med delad kompetens.	En förvaltning med delad kompetens.
Kommun 9	En nämnd med renodlad kompetens.	En förvaltning med renodlad kompetens.
Kommun 10	En nämnd med renodlad kompetens.	En förvaltning med renodlad kompetens.
Kommun 11	En nämnd med renodlad kompetens.	En förvaltning med renodlad kompetens.
Kommun 12	En nämnd med renodlad kompetens.	En förvaltning med renodlad kompetens.
Kommun 13	En nämnd med renodlad kompetens.	En förvaltning med renodlad kompetens.
Kommun 14	En nämnd med renodlad kompetens.	En förvaltning med renodlad kompetens.
Kommun 15	En nämnd med renodlad kompetens.	En förvaltning med renodlad kompetens.
Kommun 16	En nämnd med renodlad kompetens.	En förvaltning med renodlad kompetens.
Kommun 17	Två nämnder varav en med renodlad och en med delad kompetens.	En förvaltning med renodlad kompetens.
Kommun 18	Två nämnder varav en med renodlad och en med delad kompetens.	Två förvaltningar varav en med renodlad och en med delad kompetens.
Kommun 19	Två nämnder varav en med renodlad och en med delad kompetens.	Två förvaltningar varav en med renodlad och en med delad kompetens.
Kommun 20	Tre nämnder varav två med renodlad och en med delad kompetens.	Två förvaltningar varav en med renodlad och en med delad kompetens.
Kommun 21	Fyra nämnder varav tre med renodlad och en med delad kompetens.	Två förvaltningar varav en med renodlad och en med delad kompetens.

Kommunal organisering av utbildning

Tabell 3 visar antal nämnder och förvaltningar i de 21 kommuner som ingår i studien. Tabellen utgör utgångspunkt för de två kommande avsnitten, kommunala utbildningsnämnder och kommunala utbildningsförvaltningar.

KOMMUNALA UTBILDNINGSNÄMNDER

I tabell 3 redovisas förekomsten av utbildningsnämnder och utbildningsförvaltningar i de 21 kommunerna i studien. Fyra kommuner saknar nämnd och besluten fattas i stället av kommunstyrelsen. Fyra kommuner har en nämnd med delad kompetens, en kultur- och utbildningsnämnd. Åtta kommuner har en renodlad utbildningsnämnd. Tre har två nämnder för utbildningsfrågor varav den ena har delad kompetens, t.ex. arbetsmarknad. En kommun har två nämnder med ansvar för en specifik skolform, förskola, grundskola samt gymnasium och arbetsmarknad. Den kommun som har flest antal nämnder har fyra: en nämnd för förskola, grundskola respektive gymnasium samt en för vuxenutbildning och arbetsmarknad.

Kommunerna 17, 18, 19, 20 och 21 har valt att dela upp samtliga utbildningsfrågor på minst två nämnder. I Kommun 17 tillhör gymnasiefrågor en annan nämnd än den för barn- och utbildningsfrågor. Kopplingen mellan gymnasiefrågor och övriga barn- och utbildningsfrågor är lösare än i en kommun där de är samlade inom samma nämnd; som beskrivits kännetecknas lösa kopplingar av bland annat avsaknad av eller svårigheter med koordinering, decentralisering och delegation av handlingsutrymme (jfr Weick 1976). Det går också att uttrycka det som att gymnasiefrågorna tillhör ett annat system än det som gäller för barn- och utbildningsfrågor för lägre åldrar (jfr Weick 1976). Kommunerna 20 och 21 har fördelat utbildningsfrågorna på än fler nämnder och på så sätt är kopplingarna lösa även mellan exempelvis förskola och grundskola. På motsatt sätt får utbildningsfrågorna som grupperas med ett annat område än utbildningsfrågor naturligt nog närmare koppling till det området.

Tabell 4 visar antalet utbildningsnämnder fördelat på kommungrupp. De fyra kommuner som saknar utbildningsnämnd finns i tre olika kommungrupper men den gemensamma nämnaren är att de är befolkningsmässigt små, i tre av kommunerna är invånarantalet under 4 000 medan en kommun har knappt 12 000 invånare (SCB 2024). De kommuner som har en nämnd, oavsett om den har delad eller renodlad kompetens, fördelar sig över alla kommungrupper utom en. De tre kommuner som har två nämnder, en renodlad och en delad tillhör samtliga kategorier mindre eller större städer. Kommunernas invånarantal befinner sig i spannet mellan ca 40 000 och ca 250 000 invånare (SCB 2024). Den kommun som har två renodlade nämnder och en delad, är en pendlingskommun nära en storstad och den som har tre renodlade och en delad är en större stad. Även om kommuner som tillhör en viss typ av kommungrupp

Tabell 4. Antal kommuner och antal utbildningsnämnder fördelat på kommungrupp. Både nämnder med renodlad och delad kompetens innefattas

Benämning kommungrupp	Nämnder				
	0	1	2	3	4
A2. Pendlingskommun nära storstad		2 kommuner		1 kommun	
B3. Större stad			2 kommuner		1 kommun
B4. Pendlingskommun nära större stad		3 kommuner			
B5. Lågpendlingskommun nära större stad	1 kommun	2 kommuner			
C6. Mindre stad/tätort		2 kommuner	1 kommun		
C7. Pendlingskommun nära mindre stad/tätort	1 kommun	2 kommuner			
C8. Landsbygdskommun	2 kommuner	1 kommun			

tenderar att ha färre respektive fler antal nämnder går det inte att urskilja något tydligt eller entydigt mönster.

KOMMUNALA UTBILDNINGSFÖRVALTNINGAR

Av tabell 3 framgår att fem av kommunerna som ingår i urvalet inte har en renodlad utbildningsförvaltning. De har organiserat stödfunktioner för utbildning inom en nämnd, en verksamhet, en sektor eller motsvarande. Samtliga dessa är befolkningsmässigt små kommuner. Två kommuner har två förvaltningsområden, kultur och utbildning, inom en och samma förvaltning. Tio har en separat utbildningsförvaltning. Fyra kommuner har två utbildningsförvaltningar varav den ena ansvarar även för arbetsmarknadsfrågor i tillägg till gymnasium eller vuxenutbildning.

Antalet utbildningsförvaltningar och utbildningsnämnder korresponderar i hög grad. De kommuner som saknar nämnd har ingen separat utbildningsförvaltning utan enbart en gemensam kommunförvaltning. Två kommuner har en nämnd med delad kompetens men har trots det enbart en central kommunförvaltning, ingen specifik utbildningsförvaltning. Samtliga kommuner som har en nämnd – oavsett om den har delad eller renodlad kompetens – har också en förvaltning. Av de kommuner som har två nämnder har en kommun enbart en förvaltning medan två har två förvaltningar. Samtliga kommuner i urvalet som har fler än två nämnder, har två förvaltningar.

Även den interna organisationen skiljer sig åt mellan olika förvaltningar. Exempelvis kan en förvaltning organiseras efter verksamhet (förskola, grundskola etc.) eller efter geografiskt område. En del kommuner tillämpar båda principerna men på olika organisatoriska nivåer. Organisering efter verksamhet skapar nära kopplingar inom skolform och organisering efter

geografiskt område skapar nära kopplingar inom det geografiska området men lösare kopplingar mellan samma skolform som fördelas över flera geografiska områden.

KOMMUNALA CHEFSFUNKTIONER INOM UTBILDNING

En genomgång av chefsfunktionerna i de 21 utbildningsförvaltningarna visar att det finns många chefer. Under en pågående intervju avbröt informanten sin redogörelse och bad att få mejla en organisationsskiss i stället för att försöka förklara den komplexa chefsstrukturen muntligt. Den händelsen får tjäna som ett illustrativt exempel på mängden och mångfalden av chefsfunktioner.

I de 21 kommunernas förvaltningar finns en kategori av chefer och biträdande chefer vars funktioner är inriktade mot att leda och styra kärnprocesser (jfr Alamaa et al. 2024) i förskola och skola såsom förvaltningschef, verksamhetschef, chef för kultur- och musikskola.³ Några är chefer över andra chefer medan andra är chefer över personer utan chefsansvar. En och samma chefsfunktion kan ha ansvar för mer än ett område, exempelvis gymnasium, vuxenutbildning och arbetsmarknad. Det finns också exempel på chefsfunktioner som har ansvar för kärnprocesser inom två olika kommunsektorer såsom utbildning och socialtjänst.

Det finns också gott om chefsfunktioner i de 21 utbildningsförvaltningarna som kan beskrivas som organisationsprofessionella (jfr Alamaa et al. 2024), dvs. chefer för ekonomi, administration, HR, IT och jurister; chefer för utveckling, kvalitet, planering, råd- och stödteam, kontor/stab och förvaltning (myndighetsutövning); chefer för kost, service, psykologer, simhall. Det finns även exempel på chefsfunktioner som befinner sig i gränslandet mellan professions- och organisationsprofessionella såsom chefer för flerspråkigt lärande, modersmål, elevhälsa, råd- och stödteam.

Chefsfunktionernas placering i organisationshierarkin och tillhörande ansvarsområden följer olika organisationsprinciper. Några kommuner strukturerar förvaltningen och chefsfunktionerna utifrån skolform/verksamhetsgren/verksamhetsområde och har t.ex. förskolechef, grundskolechef och så vidare. Kommuner som tillämpar en geografisk princip har skolområdeschefer med ansvar för skolverksamheter inom ett avgränsat geografiskt område. Det finns också kommuner som tillämpar mer än en organisationsprincip. Exempelvis har en av kommunerna inrättat både verksamhetschef och sektionschef mellan förvaltningschefen och enhetschefen, dvs. rektor. Verksamhetschef är överordnad sektionschef som i sin tur är överordnad rektor.

3 Namnet avslöjar inte alltid vad som ingår i chefsfunktionen. Det innebär att det i någon av funktionerna kan ingå något som inte presenteras i den här uppsatsen. Syftet med uppsatsen är inte att på detaljnivå redovisa vad en funktion inkluderar utan att tillhandahålla en bredare bild av kommuners organisering och förekommande chefsfunktioner.

Tabell 5. Förvaltningens inre organisering i fyra förvaltningar

Kommun/ förvaltning	Nivåer mellan förvaltningschef och rektor	Chefer mellan förvaltningschef och rektor	Mellanchef är skolchef
Kommun 1/ A1	En	Områdeschef för förskola	Ja
		Områdeschef för förskola	
		Områdeschef för grundskola	
		Områdeschef för grundskola	
Kommun 1/ A2	En	Verksamhetschef för gymnasium och VUX	Ja
Kommun 2/ B	I två fall två och i två fall en.	Verksamhetschef för förskola	Nej
		Sektionschef för förskola	
		Verksamhetschef för grundskola	
		Sektionschef för grundskola	
		Sektionschef för grundskola	
		Verksamhetschef för gymnasium Verksamhetschef för VUX	
Kommun 3/ C	I två fall en och i två fall ingen. Inga chefer för gymnasium och VUX.	Verksamhetschef för förskola	Nej
		Verksamhetschef för grundskola	

Hur kommuner organiserar kommunala utbildningsförvaltningar varierar. Även vid en jämförelse av de som har mindre omfattande organisering av utbildning förekommer skillnader, i såväl antal chefsfunktioner som vilka ansvarsområden de basar över.

NÄMNDER, FÖRVALTNINGAR OCH CHEFSFUNKTIONER

I tabell 5 presenteras data från tre kommuner. Utbildningsförvaltningarna har fått namnen A1 och A2 i kommun 1, B i kommun 2 och C i kommun 3. Kommun A har över 100 000 invånare, kommun B har över 50 000 invånare och kommun C har under 15 000 invånare (SCB 2024).

Kommun 1 har två utbildningsförvaltningar, A1 för förskola och grundskola samt A2 för gymnasium, vuxenutbildning samt arbetsmarknadsfrågor. Kommunerna 2 samt 3 har en separat utbildningsförvaltning. I tabellen redovisas även chefsfunktioner som faller inom kategorin yrkesprofessionella (se Evetts 2009 och Hall 2020), men inte sådana som är organisationsprofessionella (se Evetts 2009 och Hall 2020). Antalet chefsnivåer mellan förvaltningschef och rektor varierar från ingen till två.

Kommun 1 har två utbildningsförvaltningar, en för för- och grundskola och en för gymnasium och vuxenutbildning. Inom den förstnämnda tillämpas geografi som organiseringsprincip då det finns två områdeschefer för respektive

skolform. För gymnasium och vuxenutbildning finns det ingen områdeschef, utan en verksamhetschef. Förvaltningschefen är inte skolchef utan den funktionen ligger på områdes- respektive verksamhetschefen. Kommun 2 tillämpar också olika organiseringsprinciper. Det finns en överordnad verksamhetschef för för- respektive grundskola och under dessa en sektionschef. Ingen av dessa är skolchef utan den funktionen ligger på förvaltningschefen. Förvaltningschefen är chef över verksamhetscheferna men inte sektionscheferna eftersom deras överordnade är verksamhetschef. I kommunen finns inga sektionschefer under nivån verksamhetschef för gymnasiet respektive vuxenutbildning. I kommun 3 finns en verksamhetschef för förskola och en för grundskola, men däremot inte någon för gymnasium och vuxenutbildning. Dessa ligger istället direkt under förvaltningschefen som tillika är skolchef. Förvaltningschefen för utbildningsförvaltningen i kommun 3 är tillika skolchef. De tre kommunerna tillämpar således olika organiseringsprinciper men den gemensamma nämnaren är att de har olika organiseringsprinciper för för- och grundskola, respektive gymnasium och vuxenutbildning. I både kommun 2 och 3 är förvaltningschefen tillika skolchef, vilket betyder att vederbörande har både ett statligt och ett kommunalt uppdrag.

Tabell 5 visar organisationskartan men ger inte hela bilden. Förvaltningschefen för utbildningsförvaltningen i kommun 1 berättar att vederbörande tillsammans med det politiska styret valt att ta bort en chefsnivå. Tidigare hade det funnits biträdande verksamhetschefer. De dubbla mellannivåerna ansågs dock försvåra ett nära ledarskap och rollfördelningen mellan verksamhetschef och biträdande upplevdes som otydlig. Förvaltningschefen beskriver vidare att det fanns ett missnöje bland rektorerna med avseende på styrningen. Rektorerna ansåg att cheferna på förvaltningen befann sig för långt från verksamheten och därför inte förstod rektorernas eller verksamheternas behov. Kopplingarna förefaller ha varit lösa till följd av decentralisering och delegation. I kommun 2 har man istället valt att lägga till en chefsnivå. Förvaltningschefen berättar att verksamhetscheferna, som tidigare var rektorernas närmaste chefer, blev överbelastade med operativa arbetsuppgifter. Det ledde till att de inte hade utrymme att jobba strategiskt. Lösningen bestod i att inrätta sektionschefer mellan verksamhetschefen för förskola och rektorerna i förskolan samt mellan verksamhetschefen för grundskola och rektorerna i grundskolan. Förvaltningschefen menar att förändringen har gett stora effekter inom förskolan men att yttre omständigheter gjort att effekten på grundskolan ännu inte realiserats. I kommun 3 beskriver förvaltningschefen att man organiserat förvaltningen på olika sätt över tid. Först infördes – i likhet med för- respektive grundskolans organisering – en verksamhetschef för gymnasiet. De två förstnämnda har kvarstått men den senare togs bort. En av fördelarna ansågs vara att de tre verksamhetscheferna kunde samarbeta. När gymnasiechefen slutade valde förvaltningschefen att istället lägga resurserna på en biträdande rektor

i gymnasiet, eftersom mycket av verksamhetschefens arbete gränsade mot förvaltningschefens. Förvaltningschefen har själv bakgrund från gymnasium och vuxenutbildning och ansåg sig ha kompetens och kunskap att hantera frågorna själv. En verksamhetschef för förskola i kommun 3 flaggar för följerna om verksamhetscheferna skulle ersättas av områdeschefer med ansvar för samtliga för- och grundskolor inom ett geografiskt område. Verksamhetschefen menar att det finns en stor risk att förskoleverksamheternas villkor, intressen och behov "skulle ätas upp" av grundskolans motsvarighet. Som möjlig orsak anförs att grundskolan har andra krav på uppföljning.

Organiseringen kan få implikationer för styrningen. Dels påverkar den hur administration hanteras. Verksamhetschefen i utbildningsförvaltning A2 uppger sig ägna ungefär halva arbetstiden åt administrativa uppgifter. Eftersom de administrativa cheferna inte är underordnade verksamhetschefen blir samordning nödvändig. De lösa kopplingarna mellan verksamhetschefen och administrationen, ett resultat av decentraliseringen av administrationen, gav upphov till svårigheter i koordinering. Hur förvaltningen är organiserad har skapat utmaningar för verksamhetschefens möjlighet att styra. För det andra har förvaltning A2s uppdelning i utbildningsfrågor och arbetsmarknadsfrågor medfört implikationer för vart fokus riktas. Verksamhetschefen uppskattar att arbetsmarknadsfrågorna får lika mycket tid som utbildningsfrågorna trots att utbildningsdelen står för ungefär 85 procent av ekonomin. Vidare uppges politikerna besitta större detaljkunskap om arbetsmarknadsgrenen och i förlängningen anses det påverka var resurserna hamnar. Dessutom beskriver verksamhetschefen att en administrativ chef har resurser som ska fördelas till båda verksamhetsgrenarna och historiskt sett uppges 60 procent av resurserna ha tilldelats arbetsmarknadsfrågor. De nära kopplingarna till arbetsmarknadsfrågor som skulle underlätta samordningen mellan vuxenutbildning och arbetsmarknaden har skapat utmaningar. I en av intervjuerna uttrycks en oförståelse för att gymnasium flyttats från förvaltningen som hanterar förskola och grundskola. Det finns en risk att i strävan att genom organisering förenkla styrningen av ett område, vuxenutbildning och arbetsmarknad, blir det svårare att sammanhållet utöva styrning av skolans olika stadier.

Avslutningsvis kan vi konstatera att organisering av kommunala utbildningsförvaltningar är dynamisk. I en tredjedel av de totalt 21 kommunerna har en omorganisering nyligen skett, eller så planeras för eller pågår en sådan. Förändringar tar sig olika uttryck såsom flyttar, sammanslagningar av delar inom eller mellan förvaltningar och förändrade chefsfunktioner och/eller deras ansvarsområden.

Slutsatser

Syftet med uppsatsen har varit att bidra till ökad kunskap om hur svenska kommuner idag utövar sitt uppdrag genom att studera kommunal organisering av utbildningsförvaltningar. Centralt är att organisering sker både horisontellt och vertikalt. Den politiska organisationen utgörs av styrelser och – ofta men inte alltid – av nämnder. Den centrala kommunala förvaltningen kan vara strukturerad på många olika sätt. Ramarna för den politiska organisationen och för förvaltningen fastställs av fullmäktige. Det gäller t.ex. vilka – om några – sektorsförvaltningar som den kommunala förvaltningen ska delas upp i. Men därefter har förvaltningschef eller motsvarande hög grad av autonomi över hur utbildningsförvaltningen eller motsvarande ska utformas.

Oberoende av vald princip kan det konstateras att när beslut fattas om organisering får det implikationer för tjänstemännen i förvaltningen och så småningom även för rektor, lärare och elev. Exempelvis kan förekomsten av vissa chefsfunktioner och utformningen av deras respektive portföljer få implikationer för de styr signaler som förväntas bli implementerade längre ut i styrkedjan. Utbildningsförvaltningars organisering kan t.ex. både öka och begränsa rektors makt över skolans inre organisation. Med andra ord får organisering konsekvenser för hur styrningssignaler kan skickas och tas emot – oavsett om styrningssignalerna kommer uppifrån eller underifrån.

VERTIKAL OCH HORISONTELL SPECIALISERING

Studien visar att svenska kommuner utnyttjar den autonomi som de sedan 1991 har att självständigt utforma nämnder och förvaltningar. Den kommunala självstyrelsen och en hög grad av decentralisering av makt och ansvar från stat till kommun utgör en grundförutsättning för variationen i den kommunala organiseringen över tid, såväl mellan som inom kommuner.

Den vertikala specialiseringen inom kommunerna skiljer sig åt. I de flesta fall är utbildningsfrågor underordnade en eller flera utbildningsnämnder och en eller flera utbildningsförvaltningar men inte alltid. De flesta av de 21 undersökta kommunerna har minst en utbildningsnämnd och minst en utbildningsförvaltning, men inte alla. Vissa har fler och vissa har varken nämnd eller förvaltning.

Studien visar även att kommuner organiserar utbildningsförvaltningar på många olika sätt. Exempel på horisontell specialisering syns i resultaten. Bland de studerade kommunerna finns sektorsprincipen i form av strukturering utifrån skolform, klientprincipen genom kombinationen av utbildning och arbetsmarknad i samma förvaltning och geografiprincipen med områdeschefer över skolenheter i geografiska områden. Det är mer regel än undantag att fler än en princip tillämpas. Ett exempel är verksamhetschefer för skolform (sektorsprincipen) och under dem, områdeschefer för alla förskole- respektive skolenheter inom geografiska områden (geografiprincipen).

Förvaltningens organisering får följder. Där sektorsprincipen spelar huvudrollen står skolform i centrum. Det kan t.ex. innebära att styrning såväl som stödåtgärder standardiseras utan hänsyn till att skolenheter i olika geografiska områden kan ha olika förutsättningar. Där geografiprincipen är central kan det vara så att olika skolformer får samsas inom ett och samma geografiska område, geografi ges då företräde framför skolform. Inom klientprincipen riktas fokus mer på sammanhang. Som beskrivits innebär principen att ärenden, uppgifter eller tjänster som rör en särskild befolkningsgrupp förs samman till en enhet (jfr Christensen et al. 2024). En av de intervjuade verksamhetscheferna för förskola såg risker med geografiprincipen, exempelvis att grundskolan, i kraft av sin storlek och utifrån mer tvingande styrdokument, blir normerande även för förskolan. Resonemanget ligger i linje med Egebergs tankegångar (2007) om att organisering påverkar vilka intressen och mål som i realiteten prioriteras. Förvaltningarna A1 och A2 visar vad som kan följa av en uppdelning i två förvaltningar där den ena är en renodlad utbildningsförvaltning och den andra en förvaltning med dubbla ansvarsområden. Informanterna ger uttryck för att en skolform riskerar att hamna i skuggan. Organisering har alltså betydelse för vilka intressen som ställs mot varandra. Det är en utmaning för fritidspolitikerna i en nämnd med ansvar för stora områden som gymnasieskola, vuxenutbildning och arbetsmarknadsfrågor, att hålla sig ajour och att utveckla tillräckliga kunskaper för att kunna fatta beslut. Som presenterades i resultatdelen menar en informant i A2 att politikerna i nämnden har större detaljkunskap om arbetsmarknadsfrågor och att det påverkar resursfördelningen till gymnasieskolans nackdel. Med utgångspunkt i principerna framträder i A2 drag av klientprincipen, ett samlat perspektiv har tagits för befolkningsgruppen genom att förena gymnasium och vuxenutbildning med arbetsmarknadsfrågor inom samma förvaltning (jfr Christensen et al. 2024).

De tre kommuner som studerats mer i detalj tillämpar olika organiseringsprinciper men har det gemensamt att de har skilda organiseringsprinciper för för- och grundskola respektive gymnasium och vuxenutbildning. För- och grundskola har en mer omfattande chefsstruktur än sina motsvarigheter på gymnasium och vuxenutbildning. En möjlig förklaring är att antalet förskolor och grundskolor är fler än antalet gymnasieskolor och vuxenutbildningar. En förvaltningschef eller verksamhetschef/områdeschef kan inte vara chef för alltför många rektorer och därför behövs ytterligare en mellannivå. I större kommuner bedriver andra aktörer utöver kommuner vuxenutbildning; den kommunala chefen har då enbart ett uppföljningsansvar och inte ett chefsansvar. Det gör också att behovet av kommunala chefer är mindre inom vuxenutbildning.

LÖSA OCH NÄRA KOPPLINGAR

Som framgår kan kommunala organisationer bestå av enheter som är mer eller mindre autonoma. Det kan vara svårare att koordinera utbildningsverksamheten i de fall som en kommun har mer än en nämnd för utbildning. På motsvarande sätt kan koordineringen försvåras i de kommuner som har mer än en förvaltning för utbildning. I en förvaltning där gymnasium och vuxenutbildning sammanförts med arbetsmarknad försvagas kopplingen till förskola och grundskola. I de fall där en nämnd har ansvar för enbart en skolform och en förvaltning enbart ansvarar för en eller ett par skolformer blir kopplingen till de andra skolformerna också lös. Det kan emellertid även medföra fördelar eftersom löst kopplade system kan vara mer flexibla (jfr Weick 1976) och möjliggöra mer anpassade lösningar för skolformer som inte hade varit möjliga därför att olika skolformer, och eventuellt också ett annat område, behöver samsas inom samma nämnd eller förvaltning.

FÖRKLARINGAR TILL VARIATION

Kommuner som har liknande strukturella förutsättningar ifråga om socioekonomisk och demografisk sammansättning skulle kunna ha en likartad organisering. Jämförelsen mellan de 21 undersökta kommunerna visar emellertid att kommuner som tillhör samma kommungrupp har olika organisering. Om organiseringen av nämnder ställs i relation till kommungrupper är det möjligt att urskilja mönster men de är långt ifrån entydliga. Antal nämnder och antal förvaltningar korresponderar ofta, men inte alltid. Kommunal organisering är alltså till viss del – men inte enbart – en avspeglning av strukturella förutsättningar.

Mönstren är inte tillräckligt starka för att kunna förklara variationen i organiseringen. Genom att göra en kvalitativ intervjustudie med förvaltningschefer, mellanchefer och rektorer i fyra kommuner framträder sådant som inte är synligt i en organisationsskiss, som t.ex. tongivande chefers ideal och föreställningar om vad som utgör en ändamålsenlig organisering. I förvaltningarna ryms olika filosofier om huruvida mellanleden bör begränsas eller utvidgas och huruvida de komplicerar eller underlättar arbete respektive styrning. Förvaltningschefen i B är en stark förespråkare av hierarki och adderade därför en nivå av mellanchefer till förvaltningsstrukturen. Förvaltningschefen i C tog bort en chefsfunktion i en del av förvaltningsstrukturen och använde istället resurserna till att tillsätta en biträdande rektor i verksamheten, men i intervjuerna framkom också att förvaltningschefen tror på platta strukturer. Det kan finnas olika ideal och föreställningar som formar organisationen runt de organisationsprofessionella som ska fungera som stödfunktioner respektive de yrkesprofessionella som ska bistå kärnfunktioner (jfr Evetts 2009).

En ytterligare orsak till variationen i organisering kan kopplas till mytbildning. Resultaten visar att förvaltningsorganisationer är dynamiska. I

intervjuerna berättades om nyligen genomförda, pågående och planerade organisationsförändringar. De kan tolkas i ljuset av isomorfism, att kommuner är trendkänsliga organisationer som åtminstone på ytan (jfr särkoppling) anammar nya sätt att organisera. Förvaltningschefen och dennes föreställningar om ändamålsenlig organisering och god styrning kan antas vara särskilt betydelsefull. Som nämndes i avsnittet *Att styra genom organisering* anammas dessa myter ibland enbart på ett ytligt plan (jfr Christensen et al. 2024).

Även de styrande kommunpolitikernas uppfattningar om styrningsideal och deras vilja att anamma en myt kan antas ha stor betydelse. Styrningsfilosofin New Public Management, alternativt företagifiering eller marknadisering, fick tidigt fäste i många kommuner; filosofin visade sig stå i direkt strid med idealen om disharmoni med samordning, samarbete och samverkan mellan verksamheter (Montin & Granberg 2021).

KAN ORGANISERINGEN AV SKOLAN LIKFORMAS?

Den här studien bekräftar att föreställningen om att "alla kommuner styr skolan på samma sätt" (Jarl 2012: 10) verkligen är just en föreställning. Resultaten visar att 8 av de 21 studerade kommunerna använder sig av den traditionella uppsättningen med en utbildningsnämnd och en tillhörande utbildningsförvaltning medan övriga har en helt annan form av organisering. Organisering för styrning av förskola och skola varierar och det är högst troligt att även andra styrsätt varierar. Storstäder och landsbygdskommuner med besöksnäring ingick inte i studiens urval, men om de hade gjort det hade variationen med avseende på organisering sannolikt varit ännu större.

Erlingsson och Wänström (2021) menar att olika sätt att organisera kan få olika konsekvenser, åtminstone hypotetiskt sett. I den här uppsatsen visas att organisering har implikationer för styrning. Kommunal organisering av förskola och skola har betydelse för hur styrningssignaler färdas nedåt och uppåt längs den kommunala styrkedjan, för vilka intressen som ställs mot varandra, vilka prioriteringar som görs och hur resurser fördelas och till vem.

Ett tecken på återcentralisering är införandet av ett nationellt system för "kvalitet och likvärdighet" i utbildningsväsendet (Skolverket 2024), uppbyggt kring standardiserade kvalitetsindikatorer. En del av detta handlar om huvudmannens och skolenheternas systematiska kvalitetsarbete som enligt 4 kap. 3 § i skollagen (SFS 2010:800) innefattar att "systematiskt och kontinuerligt planera och följa upp utbildningen, analysera orsakerna till uppföljningens resultat och utifrån analysen genomföra insatser i syfte att utveckla utbildningen". I nuläget organiserar och genomför kommuner det systematiska kvalitetsarbetet för skolväsendet på många olika sätt, något som möjliggörs tack vare skollagens öppna skrivningar (SFS 2010:800). Skolverket har, på uppdrag av regeringen, nyligen lämnat ett förslag om nya allmänna råd för det systematiska kvalitetsarbetet, förslag som skulle begränsa kommunernas (huvudmannens) och

skolledarnas autonomi om de infördes. På bordet ligger ett system som bygger på ökad detaljstyrning från statens sida; förslaget har mötts av protester från bland annat Sveriges skolledare (Lagergren 2024).

Den samhälleliga debatten om statens respektive kommunernas roll i styrningen av skolan är ständigt pågående. Den spänner över årtionden. På senare tid har två statliga utredningar behandlat frågan: Staten får inte abdikera – om kommunalisering av svensk skola (SOU 2014:5) och Statens ansvar för skolan (SOU 2022:53).⁴ I den tidigare konkluderades att statlig intervention kan förekomma även inom ramen för en kommunaliserad skola. En återgång till tidigare styrsätt bedömdes dock inte som möjlig då "[e]n modern skola med statligt huvudmannaskap kräver en regional eller lokal statlig organisation med en viss självständighet" (SOU 2014:5: 28). Den senare utredningen identifierade två möjliga alternativ, ett fullt förstatligande eller ett system där staten stärker sitt ansvar men utan att överta huvudmannaskapet (SOU 2022:53). De politiska partierna har intagit olika ståndpunkter i debatten om ett eventuellt förstatligande av skolan. Centerpartiet, Moderaterna, Miljöpartiet och Kristdemokraterna förespråkar inte ett förstatligande (Carlsson & Lööf 2014, Delby 2020, Johansson 2022) och Socialdemokraterna ställer sig tvekan (Bergman & Sjölin 2022). Liberalerna, Sverigedemokraterna och Vänsterpartiet är däremot positiva till ett återförstatligande (Wikstrand 2023). I Tidöavtalet⁵ föreslås inte ett förstatligande av skolan (Sverigedemokraterna, Moderaterna, Kristdemokraterna & Liberalerna 2022). I nuläget finns få tecken som tyder på att kommunernas roll som huvudman på allvar är hotad – men dragkampen om vem som ska ha makten pågår alltjämt, vilket inte minst reaktionerna på förslaget om nya allmänna råd för det systematiska kvalitetsarbetet illustrerar.

Debatten om återförstatligande, alternativt ökad statlig reglering, ter sig märklig och förenklad. Det finns kommunala huvudmän som har en enda grundskola och sådana som har ansvar för 140 grundskolor (SKR 2022). Kommuner organiserar styrning över förskola och skola på många olika sätt, vilket inte minst den här studien har visat, men debatten förs som om så inte vore fallet.

4 I mars 2022 utfärdades ett tilläggsdirektiv med instruktionen att även "analysera hur statens ansvar för skolväsendet kan stärkas i andra former än genom ett förstatligande" (Dir. 2022:11).

5 Tidöavtalet är den överenskommelse som fattades mellan Moderaterna, Kristdemokraterna, Liberalerna och Sverigedemokraterna i samband med regeringsbildningen 2022.

Litteraturförteckning

- Alamaa, Linda, Hall, Patrik & Löfgren, Karl, 2024. "Why are organisational professionals expanding in the Swedish public sector? The role of accountability", *Public Policy and Administration*. Förhandspublicerad online. Tillgänglig på <https://doi.org/10.1177/09520767241227068>.
- Bergman, Linnea & Sjölin, Andreas, 2022. "Fullt förstatligande av skolan möts av kritik". *Folkbladet Västerbotten*, tillgänglig på Fullt förstatligande av skolan möts av kritik - Folkbladet Västerbotten (retriever-info.com), citerad 2024-01-03.
- Boström, Viola & Lundmark, Kjell (red.), 2019. *Skoljuridik* (5 uppl.). Stockholm: Liber.
- Carlsson, Ulrika & Lööf, Annie, 2014. "Vi säger nej till förstatligad skola". *Expressen*, tillgänglig på <https://nogo.retriever-info.com/prod?a=6347&d=05091020140122c4f2ff204ac12468a5c8dd4bf2ed8451&s=50910&sa=2001188&x=6ed4863dfoe44f2c21bcc50e6c15d5aa&tz=Europe/Stockholm&t=1700658110>, citerad 2023-11-22.
- Castillo, Daniel & Ivarsson Westerberg, Anders, 2019. *Administrativa effekter av statens indirekta styrning av kommunerna*. Stockholm: Statskontoret.
- Christensen, Tom, Lægred, Per & Røvik Kjell Arne, 2024. *Organisationsteori för den offentliga sektorn*. Lund: Studentlitteratur.
- Delby, Johan, 2020. "Massivt nej till förstatligande", *Dagens samhälle*, tillgänglig på Massivt nej till förstatligande - Dagens Samhälle (retriever-info.com), citerad 2024-01-03.
- Dir. 2022:11. *Tilläggsdirektiv till Utredningen om ett statligt huvudmannaskap för skolan (U 2020:07)*.
- Edström Fors, Eva, 2020. "Statlig förvaltningspolitik och kommunal självstyrelse - utvecklingstendenser och framtidsfrågor", s. 69-90 i Ehn, Peter & Sundström, Göran (red.), *Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet: en forskningsantologi*. Stockholm: Statskontoret.
- Egeberg, Morten, 2007. "How bureaucratic structure matters: An organizational perspective", s. 77-87 i Peters, Guy B. & Pierre, Jon (red.), *The handbook of public administration*. London: SAGE Publications Ltd.
- Erlingsson, Gissur Ó. & Wänström, Johan, 2021. *Politik och förvaltning i svenska kommuner* (2 uppl.). Lund: Studentlitteratur.
- Erlingsson, Gissur Ó. & Wänström, Johan, 2015. *Politik och förvaltning i svenska kommuner* (1 uppl.). Lund: Studentlitteratur.
- Evetts, Julia, 2009. "New professionalism and new public management: changes, continuities and consequences", *Comparative Sociology* 8, s. 247-266.
- Fredriksson, Anders, 2011. *Marknaden och lärarna. Hur organiseringen av skolan påverkar lärares offentliga tjänstemannaskap*. Statsvetenskapliga institutionen.
- Hall, Patrik, 2020. "Tillväxten av managementbyråkrati - ett hot mot välfärdsstaten?", s. 171-193 i Ehn, Peter & Sundström, Göran (red.), *Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet: en forskningsantologi*. Stockholm: Statskontoret.
- Hedin, Astrid, 2022. "Nyinstitutionalism", s. 57-77 i Alamaa, Linda, Melander, Stina & Stubbergaard, Ylva (red.), *Perspektiv på offentlig förvaltning: Teori i praktiken*. Lund: Studentlitteratur.
- Hudson, Christine, 2007. "Governing the governance of education: The state strikes back?", *European Educational Research Journal EERJ* 6(3), s. 266-282.
- Jacobsson, Bengt; Pierre, Jon & Sundström, Göran, 2015. *Governing the embedded state: the organizational dimension of governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Jarl, Maria, 2012. *Skolan och det kommunala huvudmannaskapet*. Malmö: Gleerups.

- Jarl, Maria, Kjellgren, Hanna & Quennerstedt, Ann, 2018. "Förändringar i skolans organisation och styrning", s. 27-52 i Jarl, Maria & Pierre, Jon (red.), *Skolan som politisk organisation* (3 uppl.). Malmö: Gleerups.
- Jarl, Maria & Pierre, Jon, 2018. "Decentralisering, styrning och värdekonflikter i skolan", s. 11-25 i Jarl, Maria & Pierre, Jon (red.), *Skolan som politisk organisation* (3 uppl.). Malmö: Gleerups.
- Jarl, Maria & Rönneberg, Linda, 2019. *Skolpolitik: Från riksdagshus till klassrum* (3 uppl.). Stockholm: Liber.
- Johansson, Alexandra, 2022. "Här är riksdagspartierna som vill förstatliga skolan – och de som säger "Nej" till förslaget", *FamiljeLiv*, tillgänglig på Här är riksdagspartierna som vill förstatliga skolan – och de som säger "Nej" till förslaget – FamiljeLiv (retriever-info.com), citerad 2024-01-03.
- Johansson, Vicky, Lindgren, Lena & Montin, Stig, 2018. "Demokratis tjänare", s. 9-25 i Johansson, Vicky, Lindgren, Lena & Montin, Stig (red.), *Den kommunala statliga ämbetsmannen*. Lund: Studentlitteratur.
- Karlsson, David, Rommel, Olof & Svensson, Johan, 2009. *Alternativa politiska organisationer. En studie om kommuner som avskaffar sina facknämnder och inrättar fullmäktigebereidningar och styrelseutskott*. Stockholm: SKL.
- Lagergren, Tommy, 2024. "Skolverket: Föreskrifter ska stärka rektorernas arbete." *Svenska Dagbladet*, tillgänglig på <https://www.svd.se/a/EQ7b83/skolverket-foreskrifter-ska-starka-rektorernas-arbete>, citerad 2024-07-04.
- Larsson, Bo Per, 2021. *Politisk organisation i kommuner och regioner*. Sveriges kommuner och regioner.
- Liljenberg, Mette & Andersson, Klas, 2020. "Relations between an improving Swedish LEA and school principals with joint quality and improvement responsibilities", *Education Inquiry* 12(2), s. 147-162.
- Liljenberg, Mette, Nordholm, Daniel & Ärlestig, Helene, 2022. "The need for recognised educational infrastructures to support superintendents' professional development", *Professional Development in Education, ahead of print*, s. 1-14.
- Lowndes, Vivien & Roberts, Mark, 2013. *Why institutions matter: The new institutionalism in political science*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- March, James G., & Olsen, Johan P., 1984. "The new institutionalism: Organizational factors in political life", *American political science review* 78 (september), s. 734-49.
- Montin, Stig, 2004. *Moderna kommuner* (2. uppl.). Malmö: Liber.
- Montin, Stig, 2015. "Institutionella ramverk inom lokalt beslutsfattande", s. 367-381 i Bolin, Niklas, Nyhlén, Sara & Olausson, Pär M. (red.), *The Oxford handbook of Swedish politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Montin, Stig, 2016. "Municipalities, regions and county councils: Actors and institutions", s. 367-382 i Pierre, Jon (red.), *The Oxford handbook of Swedish politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Montin, Stig, 2018. "Styrning och klarering", s. 65-86 i Johansson, Vicky, Lindgren, Lena & Montin, Stig (red.), *Den kommunala statliga ämbetsmannen*. Lund: Studentlitteratur.
- Montin, Stig & Granberg, Mikael, 2021. *Moderna kommuner* (5. uppl.). Stockholm: Liber AB.
- Nordholm, Daniel & Adolfsson, Carl Henrik, 2023. "Big ideas, soft governance: managing large-scale school improvement at the national agency level in Sweden", *International journal of educational management*.

- Norén Bretzer, Ylva, 2017. *Sveriges politiska system* (3 uppl.). Lund: Studentlitteratur.
- Olsen, Johan P., 2009. "Democratic government, institutional autonomy and the dynamics of change", *West European Politics* 32(3), s. 439–465.
- Pierre, Jon & Lundqvist, Lennart J., 1995. "Kommunal förvaltningspolitik: Nya problem söker sin lösning", s. 7–12 i Lundqvist, Lennart J. & Pierre, Jon (red.), *Kommunal förvaltningspolitik*. Lund: Studentlitteratur.
- Ringarp, Johanna, 2011. *Professionens problematik: Lärarkårens kommunalisering och välfärdsstatens förvandling*. Stockholm: Makadam.
- Rönnerberg, Linda, 2012. "Reinstating national school inspections in Sweden – The return of the state", *Nordic Studies in Education* 32(2), s. 70–80.
- Sandgaard, Anders & Quvang, Christian, 2021. "Skolestrukturers betydning for skoleledelse: En analyse af meningsskabelse, delegering og specialisering i to forskellige skolestrukturer i Danmark", *Nordisk Administrativ Tidsskrift* 98(2), s. 1–28.
- SCB, 2024. "Folkmängd i riket, län och kommuner 31 december 2023 och befolkningsförändringar 2023", *Statistikmyndigheten*, tillgänglig på <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/befolkning/befolkningens-sammansattning/befolkningsstatistik/pong/tabell-och-diagram/folkmangd-och-befolkningsforandringar---helarsstatistik/folkmangd-i-riket-lan-och-kommuner-31-december-2023-och-befolkningsforandringar-2023/>, citerad 2024-08-06.
- SFS 1974:152. *Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform*.
- SFS 2005:837. *Vallag*.
- SFS 2010:800. *Skollag*.
- SFS 2017:725. *Kommunallag*.
- Skolverket, 2024. "Nationellt kvalitetssystem", *Skolverket*, tillgänglig på <https://www.skolverket.se/skolutveckling/kvalitetsarbete/nationellt-kvalitetssystem>, citerad 2024-07-04.
- SOU 2014:5. *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan*.
- SOU 2022:53. *Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag*.
- Sundström, Göran, 2016. "Strategisk styrning bortom NPM", *Statsvetenskaplig tidskrift* (1), s. 145–171.
- Sverigedemokraterna, Moderaterna, Kristdemokraterna & Liberalerna, 2022. *Tidöavtalet: En överenskommelse för Sverige*, tillgänglig på <https://www.xn--tidavtalet-gcb.se/>, citerad 2023-04-20.
- Sveriges kommuner och regioner, 2021. "Kommungruppsindelning", *Sveriges kommuner och regioner*, tillgänglig på <https://skr.se/skr/tjanster/kommunerochregioner/faktakommunerochregioner/kommungruppsindelning.2051.html>, citerad 2021-03-11.
- Sveriges lärare, 2023. *Pengarna är slut: Om hur det sparas och gnetas på de kommunala skolorna*. Sveriges lärare.
- Weick, Karl E., 1976. "Organizations in loosely coupled systems", *Administrative Science Quarterly* 21(1), s. 1–19.
- Wermke, Wieland, Freier, Ronny & Nordholm, Daniel, 2023. "Framing curriculum making: Bureaucracy and couplings in school administration", *Journal of Curriculum Studies* 55(5), s. 562–579.
- Wikstrand, Måns, 2023. "Remissvar. Tre partier i SKR positiva till förstatligad skola", *Dagens samhälle*, tillgänglig på <https://nogo.retriever-info.com/prod?a=6347&d=o50858202304208cf177e5cc5fb5d72ef3624eb726dd&s=50858&sa=2001188&x=606af1cdce866cobe6c70427c03f2a04&tz=Europe/Stockholm&t=1700656881>, citerad 2023-11-22.