

Joakim Krantz

Vilken är skolchefens roll?

I korthet

Ska skolchefen vara chef över utbildningssystemet eller en av flera utbildningsledare? ■

Skolchefer styr och leder i gränssnittet mellan politisk och professionell styrning och har ett ansvar som omfattar både kontroll och utveckling. Detta leder till en komplex situation där skolchefen måste hantera motstridiga intressen. En skolchef uttrycker det som att hon befinner sig "mitt i skärselden mellan politiska och professionella anspråk". En annan skolchef menar att "man får en särskild roll när man jobbar med politiker och professionella – jag blir översättaren, jag översätter politiken för verksamheten och verksamheten för politiken". Skolchefer har en central roll för att kommunicera nationella mål till politiker, mellanchefer, rektorer och lärare. De förväntas dessutom förse politiken med underlag för verksamhetens utvecklingsbehov. Då skolcheferna utgör en så central aktör blir det viktigt att förstå vilka förutsättningar de har för att ta detta ansvar.

I en intervjustudie med 28 skolchefer har jag noterat att skolchefen befinner sig i vad som kan ses som en dubbel mellanposition, där de behöver manövrera i relation såväl till stat och kommun som till politisk och professionell styrning. Utifrån studien har jag identifierat två huvudsakliga strategier för skolcheferna: att se sig som chef över utbildningssystemet eller att se sig som en av flera utbildningsledare.

Traditionellt har skolchefers arbetsuppgifter varit av både administrativ och pedagogisk karaktär. Samtidigt, vilket Elisabet Nihlfors visat, har det skett förskjutningar mellan hur skolchefer agerar för att å ena sidan understödja professionell utveckling och å andra sidan fullgöra ekonomiska uppdrag och verksamheternas redovisningsskyldigheter. Som en del av 1990-talets avregleringar försvann kravet på att det ska finnas en skolchef, men sedan 2019 har skolchefer återigen getts ett lagstadgat ansvar. Skolchefens funktion är enligt skollagen att biträda skolhuvudmannen med att tillse att nationella lagar, förordningar och föreskrifter efterlevs lokalt





Gränslinjerna mellan det skolchefer beskriver som politisk och professionell styrning upplevs över tid ha blivit alltmer oklara”

(SFS 2010:800, 2 kap. 8 a §). Skälen till att klargöra skolchefers ansvar står bland annat att finna i en kritik om oklara ansvarsförhållanden i skolans organisation och att skolhuvudmän dåligt följer nationella mål (SOU 2017:35; prop. 2017/18:182). Skolhuvudmannen har det yttersta ansvaret för att de nationella regelverken följs. Skolhuvudmannen utser i sin tur skolchefen. Om det finns brister i skolors kvalitetsarbete förväntas skolchefen inom ramen för sina befogenheter se till att bristerna åtgärdas. I de fall de egna befogenheterna inte räcker till ska huvudmannen informeras.

Flertalet av skolcheferna som uttalar sig i studien menar att det finns ett viktigt symbolvärde i att deras ansvar blivit reglerat. Det finns samtidigt en kritik mot att ansvaret alltför snävt inriktas på kontroll och tillsyn av regelefterlevnad. De skolchefer som är kritiska saknar ett tydligare mandat för att driva lokala förändrings- och utvecklingsarbeten. Den möjlighet dessa skolchefer har att påverka kommunpolitiker till att bättre förstå hur skolan styrs och leds upplevs som begränsad. Detta gäller särskilt i de fall kommunen ses som politikerstyrd och den lokala politiska kulturen som konfliktorienterad.

Vissa skolchefer har en uttalad lojalitet mot den statliga styrningen och vill se sig som statens förlängda arm i kommunen, särskilt om det lokalpolitiska engagemanget i skolfrågor är starkt och skolchefen ifrågasätter den politiska styrningen. I kommuner som beskrivs som tjänstemannastyrda och konsensusorienterade upplevs påverkansmöjligheterna och utrymmet för skolchefens expertkunskap som större. I frågor som bedöms som politiskt känsliga talar flera av de intervjuade skolcheferna om betydelsen av att ha en ”fingertoppskänsla” gentemot politiken. Skolchefer upplever att de går en balansgång för att undvika att hamna i situationer där det kommer till öppna konflikter mellan ett demokratiskt och ett meritokratiskt synsätt. I varierande grad ställs skolchefer inför de prövningar som ligger i att hantera oerfarna kommunpolitiker samt föreslå och administrera ekonomiska nedskärningar. Som exempel nämner flera skolchefer hur förslag på skolnedläggningar möter ett mobiliserat motstånd från vårdnadshavare, media och den politiska oppositionen och hur det i sådana lägen enligt skolcheferna finns en tendens hos politiker att inte ta sitt ansvar.

Gränslinjerna mellan det skolchefer beskriver som politisk och professionell styrning upplevs över tid ha blivit alltmer oklara. Skolcheferna menar att politiker inte nöjer sig med att formulera målen, utan de har i högre grad också uppfattningar om hur verksamheterna ska utformas. Det finns en grundläggande kritik hos flera av skolcheferna mot hur en

nationell ekonomisk detaljstyrning (genom statsbidrag) och kontroll (genom Skolinspektionen) har lett både till ett reaktivt handlande och till att det blivit svårt att långsiktigt planera verksamheten. Dessa skolchefer har även svårt att ta ansvar för konsekvenserna av en centraliserad styrning om resultatet är en detaljstyrning. De är kritiska till den detaljstyrning som bidrar till målförskjutningar i förhållande till behov och prioriteringar som bedöms som betydelsefulla på lokal nivå. Det kan handla om att man ansöker om bidrag för att anställa lärarassistenter, fast man inte har identifierat ett sådant behov, och att det i sin tur bidrar till att tränga undan möjligheten att satsa resurser på andra områden. Vissa av skolcheferna har också svårt att stå för och ta ansvar för hur new public management-inspirerade styrtekniker, i form av uppföljnings-, dokumentations- och kvalitetssystem, medverkar till att positionera skolcheferna som kontrollanter gentemot rektorer och lärare. Samtidigt är det tydligt att deras uppmärksamhet styrs av hur meritvärden, rankingslistor och (öppna) jämförelser ges betydelse både i den kommunpolitiska diskursen och hos skolcheferna själva.

Mellan den kommunpolitiska och den professionella nivån (här rektorer och lärare) framträder en gränslinje. Det finns skolchefer som framhåller sin lojalitet mot vad som beslutats som bäst för kommunen ur ett övergripande och tvärsektoriellt perspektiv. Skolchefer som deltar i kommunledningsgrupper och förvaltningsöverskridande processer menar att deras ansvar gäller helheten och att de företräder ett allmänintresse. Dessa skolchefer framhåller att deras ansvar är att bygga tillitsfulla relationer och allianser till politiker och att de gör det i syfte att kunna agera proaktivt, undvika konflikter och för att om möjligt överskrida gränser mellan politik och förvaltning. Lojaliteten till den kommunpolitiska nivån är samtidigt villkorad och utmanas om skolcheferna inte uppfattar att den lokala styrningen grundar sig i kunskap om de statliga reglerna. Denna position kan beskrivas som att skolcheferna ser sig som *chefer över utbildningssystemet*. Kopplat till förståelsen av sin roll som chef över utbildningssystemet är det påtagligt att styrning och ledning praktiseras i en tydligt definierad hierarkisk ordning. Vem som har mandat över vad är avpassat mellan över- och underordnad. Skolchefens ansvar följer en mer byråkratisk tankegång, där struktur, arbetsorganisation och systematik är viktigt för att uppnå kontroll och effektivitet. Det är märkbart hur en teknisk process bestående av planer, rutiner och "årshjul" också strukturerar arbetet på olika nivåer i organisationen. Om inte den formella arbetsordningen följs ställs rektorer och lärare till svars inför skolchefen.

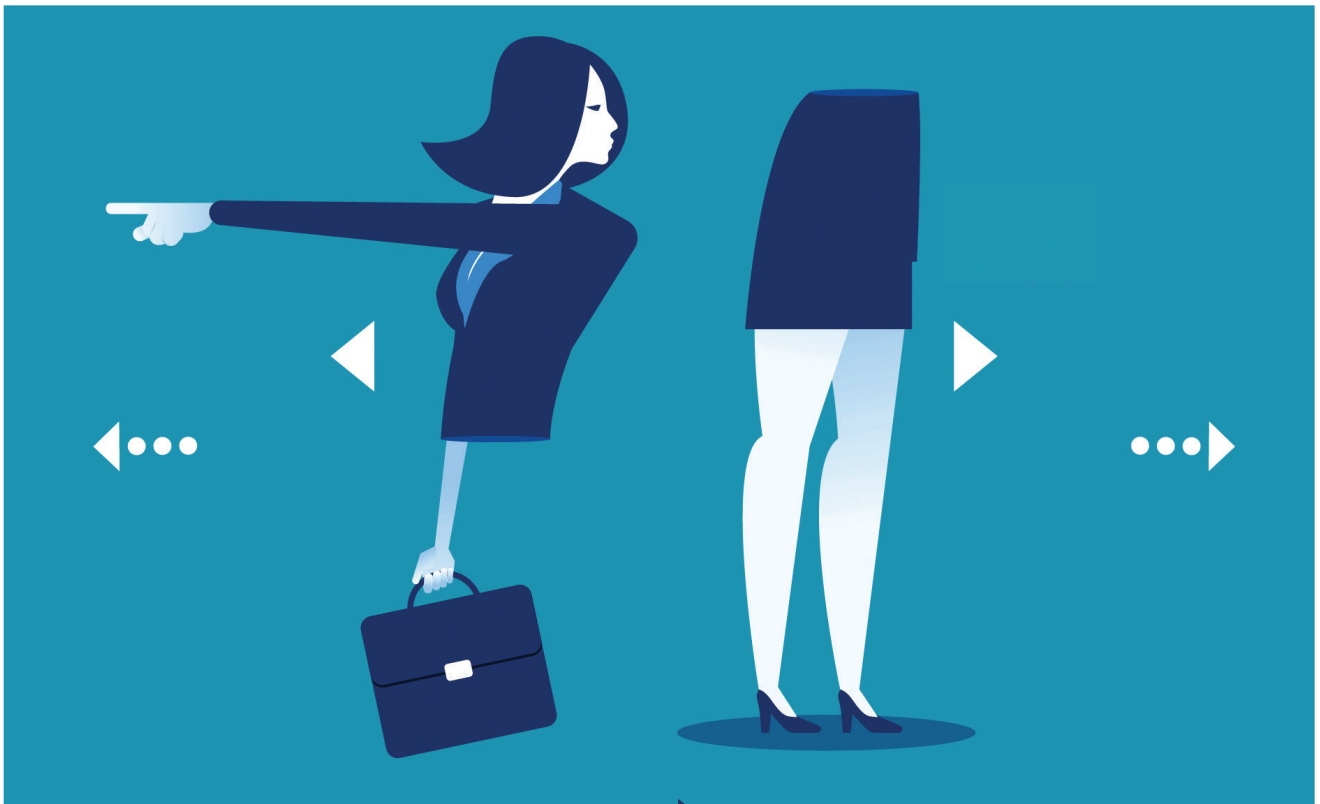


Skolcheferna positionerar sig... i förhållande till de in-
nebörder som de lägger i be-
grepp som utveckling, kon-
troll, demokrati, meritokrati,
byråkrati och profession”

Skolchefer som är kritiska till den mer byråkratiska inriktningen pekar på risker för målförskjutningar och att ett tänkesätt om kontroll och sanktion förstärks och reproduceras av dem själva gentemot rektorer och lärare. Dessa skolchefer betonar att de måste veta var gränsen går för de egna befogenheterna för att inte begränsa rektorers och lärares handlingsutrymme. Denna kontrasterande position handlar om att skolcheferna ser sig som *en av flera utbildningsledare*. De skolcheferna betonar som sitt ansvar är att hävda och bevaka skolans och de professionellas behov och befogenheter. Detta gör de utifrån nationellt formulerade lagar och målbilder för skolan. Uppmärksamheten riktas i hög grad mot att vara grindvakt för vad som släpps igenom från den kommunpolitiska till den professionella nivån. Genom att hävda professionens och expertkunskapens betydelse argumenterar skolcheferna exempelvis för en större och bättre fördelning av resurser till skolan. Skolcheferna kan också driva att antalet lokalt formulerade mål måste begränsas och att inriktningen på kvalitetsarbetet ska förändras för att bättre anpassas till vad de bedömer som enskilda skolors behov.

I rollen som en av flera utbildningsledare finns ett upplevt ansvar för att ha en närhet till och närvaro i skolverksamheten. Skolcheferna anstränger sig för att inte tappa kontakten med och kontrollen över vad som är angelägna frågor för rektorer och lärare. Dessa skolchefer förlitar sig i mindre omfattning på tekniska lösningar och ett byråkratiskt tänkesätt. Tonvikten läggs i stället på honnörsord som lyhördhet, underifrån, förankring, långsiktighet och delaktighet. Vad skolcheferna lyfter är betydelsen av att förändra ”organisationskulturen” – att etablera demokratiska arbetsätt mellan skolchefen och den professionella nivån – och att lägga mindre vikt vid hur den formella organisationen utformas. Att skapa legitimitet och värdegemenskap i organisationen blir i högre grad något som dessa skolchefer ser som sitt ansvar.

I positionen som *chef över utbildningssystemet* är skolchefer kritiska till en mer ensidig inriktning på att vara den främste bland likar (*primus inter pares*) och att se professionen som en bundsförvant. Utifrån denna position duger det inte att bara vara ett ”bollplank” och en ”kompis” i relationen till rektorer och lärare. De menar att det finns en gräns för skolchefens tillit till den professionella nivån och även till sin egen förmåga att styra och leda genom samtal. I rollen ligger enligt dessa skolchefer ett ansvar för att bidra till kritisk omprövning av praxis. I detta perspektiv har man som skolchef ett ansvar för att det skapas produktiva spänningar som i sin tur bidrar till att det sker nödvändiga förändringar och ett professionellt lärande.



Om författaren

Joakim Krantz är universitetslektor vid Institutionen för didaktik och lärares praktik, vid Linnéuniversitetet. Hans forskning handlar om styrning och hur professionell kunskap utvecklas och utmanas. Nyligen släpptes boken *Skolchefens arbete: Att leda ansvarfullt i en föränderlig tid*. ■

I andra studier av styrning av professionsbaserade organisationer har forskare pekat på vikten av att hitta ett sätt att balansera olika ideal. I denna studie är det tydligt att det finns olika strategier för skolchefer att förstå sin funktion och sitt ansvar. Skolcheferna positionerar sig utifrån hur de förmår att forma och agera i sin roll och det sker i förhållande till de innebörder som de lägger i begrepp som utveckling, kontroll, demokrati, meritokrati, byråkrati och profession. Även om skolchefer på olika sätt är kritiska till hur skolan styrs och leds på olika nivåer anstränger de sig också för att finna framkomliga vägar för att skolans kunskapsresultat och likvärdighet ska förbättras. Samtidigt kan vi notera att det är få skolchefer som verkligen hittar denna balans. Det finns två tydliga huvudstrategier som lutar åt olika håll. Frågan är om skolcheferna måste välja sida eller om det med tiden går att utveckla mer balanserade förhållningssätt. ■

Litteratur

- Krantz, J. (2022). Konfliktytor och spänningfält i skolchefens arbete. I L. Foss & J. Krantz (red.), *Skolchefens arbete: Att leda ansvarfullt i en föränderlig tid*. Malmö: Gleerups, s. 39–71.
- Nihlfors, E. (2003). *Skolchefen i skolans styrning och ledning*. Uppsala: Uppsala universitet.
- Proposition 2017/18:182. *Samling för skolan*. Stockholm: Regeringskansliet.
- SFS 2010:800. *Skollag*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- SOU 2017:35. *Samling för skolan: Nationell strategi för kunskap och likvärdighet. Slutbetänkande av 2015 års skolkommision*. Stockholm: Regeringskansliet.