



<http://www.diva-portal.org>

This is the published version of a paper published in *Nordisk Administrativ Tidsskrift*.

Citation for the original published paper (version of record):

Madestam, J. (2017)

En rektor när staten åter vill styra: Förändringar i skollagen som uttryck för metagovernance

Nordisk Administrativ Tidsskrift, 94(2): 37-58

Access to the published version may require subscription.

N.B. When citing this work, cite the original published paper.

Permanent link to this version:

<http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:sh:diva-37505>

En rektor när staten åter vill styra. Förändringar i skollagen som uttryck för metagovernance

Av Jenny Madestam

Refereevurdert

1. Inledning

»Det pedagogiska arbetet vid en skolenhet ska ledas och samordnas av *en* rektor. Det pedagogiska arbetet vid en förskoleenhet ska ledas och samordnas av *en* förskolechef. Dessa ska särskilt verka för att utbildningen Utvecklas.«
(SFS 2010: 800, kap. 2, 9 §, mina kursiveringar)

I slutet av 1980- samt början av 1990-talet gick en våg av decentralisering genom svensk statsförvaltning vilket innebar att makt och ansvar formellt flyttades från staten till kommunerna (Strandberg 2003; Feltenius 2011). Från att tidigare ha styrts på ett centraliserat och detaljreglerat vis, skedde styrning nu genom decentralisering, målformulering och resultatutvärdering (Jarl et al 2007; Jarl & Rönnberg 2010; Jacobsson et al 2015; Ahlbäck-Öberg et al 2016). Förändringen var inte unik för Sverige (Pollitt & Bouckaert 2011). Men en förändring i Sverige var att skolan kommunaliserades, kommunerna blev följaktligen huvudmän för skolan och dess anställda (Prop. 1990/1991:18; Jarl 2012). Reformen har beskrivits som ett systemskifte, och då inte enbart utifrån omläggningen av ansvar från stat till kommun utan också med hänsyn till det styrningsideal som reformen präglades av.

Utifrån ett styrningsperspektiv och diskussionen om metagovernance (Jessop 1998; Kooiman 2003; Sørensen 2006; Sørensen & Torfing 2005, 2007, 2009; Sundström 2016) kan kommunaliseringen av skolan beskrivas som en *hands off-strategi* från statens sida, vilket innebär att makt och ansvar överlämnas till den kommunala nivån och att staten inte blir lika framträdande (Sundström 2016; Sørensen 2006; Sørensen & Torfing 2009).

Denna tillbakadragna styrningsstrategi passade väl in i den New Public Management (NPM)-modell som svensk och internationell förvaltningspolitik präglades av under 1980- och 1990-talen (Pollitt & Bouckaert 2011; Jacobsson et al 2015; Ahl-

bäck-Öberg et al 2016). En bärande princip i NPM är att staten i mindre utsträckning ska detaljreglera och centralstyra utan styra genom decentralisering samt övergripande mål och resultatutvärdering i efterhand.

Argumenten för kommunaliseringen av svensk skola kretsade kring att ge såväl den enskilde eleven som skolan och dess personal ökat inflytande och frihet i relation till politiken (Jarl 2012, Quennerstedt 2007; Ringarp 2011). Samtidigt var intentionen att stärka den lokala representativa demokratin i förhållande till den nationella nivån (Jarl 2012; Ahlbäck-Öberg et al 2016).

Tjugo år senare, och efter många år av utredningsarbete fattar Sveriges riksdag beslut om en ny skollag (SFS 2010:800). Den nya skollagen innebär en tämligen omfattande statlig reglering av svensk skola och betyder att skolan åter delvis centraliseras. Med hjälp av den nya skollagen ökar följaktligen åter statens styrning över skolan (Örnberg 2016; jfr Sundström 2016). Utifrån ett metagovernance-perspektiv skulle tillvägagångssättet kunna beskrivas som att staten agerar genom en »hands on«-strategi (Sørensen 2006; Sørensen & Torfing 2009; Torfing et al 2012).

En förändring är att det numera enbart får finnas en (1) skolenhet till skillnad från den tidigare skollagen där en skola kunde ledas av flera formellt likställda rektorer (SFS 2010:800; Wilhelmson & Döös acc.-a; Wilhelmson & Döös acc.-b; Örnberg 2016).¹

Den nya skollagen innebär ett förbud mot ett så kallat samledarskap mellan rektorer (Wilhelmson & Döös acc.; Örnberg 2016) trots att forskning visat på fördelar med delat ledarskap (Court 2003; Mulford 2003; Thomson & Blackmore 2006; Wilhelmson 2006; Wilhelmson & Döös acc. & acc.-b). Samledarskap innebär att två (eller flera) ledare är formellt och hierarkiskt likställda, och att deras arbetsuppgifter och ansvar är gemensamt inom en och samma organisationsenhet (Döös 2015). Att dela på ledarskap kan ske på flera sätt (e.g. Döös 2015; Döös et al 2013). Organisationspedagogerna Döös och Wilhelmson (2003) har teoretiserat kring hur delat ledarskap kan kategoriseras och hävdar att det finns fyra organisatoriska typer av delat ledarskap där samledarskap är den mest långtgående formen (se även Döös 2015).

Med skollagens förbud mot samledarskap som fall är syftet med denna artikel att bidra med kunskap om styrning av offentlig verksamhet. Utifrån det teoretiska begreppet metagovernance besvaras frågan om varför lagstiftarna förbjöd samledarskap i och med den nya skollagen. Artikeln utvecklar förståelsen av vad metagovernance kan innebära i relationen mellan staten och kommunerna; en styrrelation som tidigare inte har analyserats med hjälp av begreppet metagovernance.

2. Teoretisk utgångspunkt

Artikeln har två teoretiska utgångspunkter, den ena är sociologisk institutionalism, den andra begreppet metagovernance.

2.1. NPM som lämplig institution

Sedan slutet av åttiotalet har NPM varit den dominerande modellen i västliga demokratier för hur offentlig verksamhet ska hanteras och styras (Pollitt & Bouckaert 2011; Jacobsson et al 2015). NPM betraktas här som en institution (norm) vilken staten förhåller sig till för att uppfattas som legitim (March & Olsen 1989; Scott 2001). För att vidmakthålla bilden av att organisationen agerar enligt normen, och

således agerar lämpligt, kan så kallad särkoppling inträffa, vilket betyder att organisationen säger en sak men gör en annan vilket beskrivits som ett slags hyckleri (Brunsson 2002 & 2006; Meyer & Rowan 1977).

Reformeringen på skolans område i början av 1990-talet kan tolkas vara i linje med en institutionell anpassning, eftersom kommunaliseringen innebär att staten får en mindre framträdande roll i förhållande till den lokala nivån. Dessutom övergick styrningen från regelmässig till mål- och resultatorienterad (Pollitt & Bouckaert 2011). NPM har levt kvar som överideologi för offentlig verksamhet vilket innebär att den nya skollagen kan tolkas utifrån detta perspektiv. Förbudet mot samledarskap passar väl in i NPM:s norm om managerialism där ett starkt och tydligt chefskap idealiseras (Pollitt & Bouckaert 2011; jfr Jarl et al 2012).

I en undersökning av samledarskap mellan kvinnliga rektorer i Nya Zeeland fann Marion Court att denna form av kollektivistiska ledarskap inte var tillåtet enligt landets skollag (Court 1998). Statens argument mot samledarskap relaterar Court till just NPM och dess hierarkiska managementideal. I argumenten mot samledarskap förmedlas en föreställning om ansvarsutkrävande, vilken antas förutsätta en (1) rektor. Ansvar anses vara omöjligt att definiera och utkräva om flera formellt likställda personer leder en skola, i stället krävs en ensam rektor (Court 1998:43ff). Vidare framkommer en bild av rektors arbete som »individualistiskt, strategiskt, linjärt och uppgiftsfokuserat« (Court 1998:46) vilket sammantaget innebär en tämligen managerialistisk definition av skolledarskapet, som dock är långt ifrån vad rektorsuppdraget i realiteten innebär (Court 1998; SOU 2015:22; Wilhelmson & Döös acc.-a). Courts slutsats är att denna diskussion ligger i linje med NPM:s idé om en linjär kedja av ansvarsutkrävande, vilken antas förutsätta *en* chef.

2.2. Styrning genom metagovernance

Styrning av offentlig verksamhet beskrivs ha genomgått olika utvecklingsstadier. Initialt beskrevs styrning ske genom government: regeringen styr ensamt och hierarkiskt över den offentliga verksamheten och vanligtvis på ett detaljreglerat vis (Jfr Goodwin & Grix 2011; Torfing et al 2012; Jacobsson et al 2015). Sedermera, under 1990-talet, utvecklades *governance*, vilket omfattar styrning där även andra aktörer än statliga ingår och styrningen inte nödvändigtvis sker hierarkiskt utan i samverkan mellan olika aktörer på samma eller olika nivåer, i nätverk (Torfing et al 2012). Det nya nätverksmässiga sättet att styra på beskrevs i termer av ökad frihet från staten och en form av själv-reglering på distans från det politiska centrumet (Rhodes 1997; Marsh 1998; Sharpe 1998; Kooiman 1993; Goodwin & Grix 2011). Governance är den typ av styrmodell som utvecklats som en konsekvens av NPM-idealet för offentlig verksamhet (Osborne & Gaebler 1992; jfr Torfing et al 2012).

När statens kontroll över och insyn i styrningen av offentlig verksamhet minskar, vilket delvis är syftet, förändras maktbalansen i och med att andra aktörer (privata, överstatliga, lokala, etc) än staten får makt över en verksamhet (Rhodes 2000 & 1996). Samtidigt riskeras den representativa demokratin att undergrävas (Kooiman 2003; Sørensen & Torfing 2005, 2007; Sørensen 2006). Den fråga som väcks är hur offentlig verksamhet ska vara demokratiskt förankrad trots att den styrs genom governance? Hur kan staten hålla de själv-reglerande nätverken under demokratisk kontroll?

Ett förslag till svar på denna fråga som vuxit fram inom litteraturen är *metagovernance* (Kooiman 2003; Sørensen 2006; Sørensen & Torfing 2005, 2007; Torfing et al

2012; Sørensen 2014). Torfing et al. (2012) beskriver metagovernance som en styrstrategi i kölvattnet av NPM, det vill säga det är statens strategi för att hålla i tyglarna trots decentraliseringen (Torfing et al 2012 s. 125 jfr Sørensen 2014 samt Sørensen & Triantafyllou 2009). Metagovernance är ett tillvägagångssätt för att styra självreglerande nätverkskonstellationer, eller styra nätverksstyrningen, och för detta ändamål finns olika tekniker.

Metagovernance har diskuterats teoretiskt av flera olika forskare från skilda discipliner (Kickert et al 1997; Jessop 2002; Kooiman 2003; jfr Torfing et al 2012). Även empiriska studier har genomförts (Whitehead 2003; O'Toole & Meier 2004; Hovik & Vabo 2005; Bell and Park 2006; Kelly 2006; Sørensen 2006; Highbem 2015; jfr Torfing et al 2012). Statsvetare har bland annat undersökt hur offentliga aktörer kan styra och utöva kontroll trots den nätverksbetonade och decentraliserade styrfilosofin som vuxit fram under senare år (Jessop 2002; Meuleman 2008; Sørensen & Torfing 2009). Metagovernance har beskrivits som en uppsättning verktyg för att den offentliga kontrollen ska kvarstå över verksamheter som flyttats från centrum. Torfing et al. (2012) menar att metagovernance möjliggör att offentlig verksamhet är demokratiskt förankrad och möjlig att utkräva ansvar för, trots att den decentraliserats och flera aktörer är involverade i dess utförande (jfr Sørensen & Torfing 2005).

En *metaguvernör* kan vara en offentlig aktör likt staten, men även andra aktörer som besitter tillräckligt med resurser, auktoritet och organisatorisk kapacitet för att styra nätverken (jfr Klijn & Koppenjan 2000). Metagovernance är tänkt att korrigera de problem som styrning via governance stöter på och som riskerar leda till att målet inte nås. Men från ett statligt perspektiv är det även ett sätt att behålla den demokratiska legitimiteten i styrningen, trots att staten håller viss distans till verksamheten.

En metaguvernör kan använda sig av olika typer av tekniker för att styra en decentraliserad verksamhet. Baserat på Sørensen (2006) delar bland andra Torfing et al. (2012) in teknikerna i fyra olika kategorier: *Institutionell design* – utformningen av regler, normer och procedurer som föreskriver hur verksamheten ska utföras t.ex. var den ska vara lokaliserad och hur den ska organiseras. Syftet med att styra genom att bestämma den institutionella designen är att påverka verksamhetens beslut, handlingar och resultat (Sørensen 2006, 2014). Ett tillägg till denna teknik är så kallad *storytelling*, vilket handlar om att skapa föreställningar om verksamheten, och om mening och identitet (Sørensen 2006). Denna teknik är relaterad till teorierna social konstruktivism där beskrivningen om ett fenomen skapar detsamma (Foucault 1990, 1991). Med hjälp av berättelser om ett fenomen, dess tillstånd och relevanta lösningar framstår val, handlingar och verksamheter som rationella. Detta kan även relateras till sociologisk institutionalism där legitimeringen av handlingar även omfattar språket (March & Olsen 1995); *Sakpolitisk reglering* sätter upp ramar för vad styrningen ska uppnå och hur den utvärderas. Metaguvernören pekar ut vilka mål styrningen ska leda till. Graden av detaljreglering kan variera och är med andra ord en teknik att använda för att styra; *Ledningsform* – innebär att olika aktörer kopplade till styrningen förstärks, i syfte att lösa konflikter och spänningar, och reducera kostnader. Ledningsform omfattar även bidrag från metaguvernören med materiella och immateriella resurser. Denna teknik syftar till att underlätta för de involverade aktörerna att uppfylla målet med styrningen; *Direkt deltagande* i styrningsprocessen innebär att metaguvernören blir en aktör i nätverket som verkställer och på så vis söker påverka verksamheten och dess utfall (Torfing et al 2012, s. 135; Sundström 2016; Sørensen 2006, 2014; Stevens & Verhoest 2015).

Institutionell design, storytelling och sakpolitisk reglering är så kallade hands-off-strategier, medan ledningsform och direkt deltagande är hands-on-strategier. Hands-off innebär att metaguvernören styr på distans medan hands-on innebär en tydligare involvering och intervention av metaguvernören. Utifrån Sørensen (2006, 2014) kan följande tabell för de olika strategierna tecknas:

Tabell 1: Strategier för metagovernance

	Styrkan på interventionen <i>Begränsad</i>	<i>Stark</i>
<i>Hands-off</i> Typ av intervention	1) Sakpolitisk reglering	2) Institutionell design Storytelling
<i>Hands-on</i>	3) Ledningsform	4) Direkt deltagande

(Sørensen 2006 & 2014, s. 4, min översättning)

Ur ett NPM-perspektiv är hands-off-strategin att föredra, medan ett metagovernance perspektiv antar att båda strategierna, och samtliga tekniker, behöver tillämpas för att styrningen ska fungera på bästa vis. De ska inte betraktas som substitut utan som komplementära (Torfing et al 2012, s. 135; Sundström 2016; Sørensen 2014).

Olika policyområden kan vara mer eller mindre lämpade för hands-on respektive hands-off-strategin, och kan det skifta över tid. Vilken som bör tillämpas avgör metaguvernören. En uppgift för metaguvernören är att finna rätt balans mellan hands-on och hands-off-strategier, eftersom båda antas vara nödvändiga för att nätverksstyrning ska fungera väl. Politikområden i statens kärnverksamhet likt lag och ordning, ekonomi samt sjukvård är exempel på områden där hands-on-tekniker kan vara viktiga. Även frågor som de politiska beslutsfattarna uppfattar som strategiskt viktiga, exempelvis skolan, kan komma att styras med mindre distans och i stället mer intervention, med en hands-on-strategi (Torfing et al 2012). Metaguvernörens distans och intervention i och med styrningen definierar huruvida strategin innebär hands-on eller hands-off.

I denna artikel visas hur statens agerande i förhållande till förändringen i skollagen där en skolenhet ska ledas av *en* rektor, kan tolkas i termer av de fyra olika metagovernance-teknikerna. Unikt med denna analys är att genom primärt ett intervju-material operationalisera de fyra teknikerna och begreppet metagovernance. Som framgår i analysen måste förbudet mot samledarskap betraktas även som en process och inte bara som ett enskilt riksdagsbeslut (om nya skollagen). Analysen sträcker sig över tid och visar på hur olika strategier (hands-on/hands-off) tillämpats.

3. Metod och material

Artikeln har en kvalitativ ansats och baseras på semi-strukturerade intervjuer med personer som varit involverade i processen med att utarbeta den nya skollagen (SFS 2010:800). Även tryckta källor likt skollagen och dess förarbeten har använts. Fem personer intervjuats, samtliga med en central roll och insikt i lagstiftningsprocessen liksom argumenten som ledde fram till en ny skollag. Intervjupersonerna har valts ut strategiskt och genom så kallad snöbollsteknik, dvs. en intervjuperson leder forskaren vidare till nästa (Burnham et al. 2008). Samtliga intervjupersoner har haft en central

position. Tre är opolitiska tjänstemän med lång erfarenhet av arbete i svensk statsförvaltning, två är politiker tillhörande två olika borgerliga partier. I och med sin involvering i arbetet med skollagen kan intervjupersonerna betraktas som trovärdiga och relevanta, och har nyttjats som informanter. Ambitionen har varit att nå insikt i hur och varför den nya skollagen (SFS 2010:800) föreskriver att en skolenhet ska ledas av *en* rektor. Det som söks efter är dels hur själva processen som resulterade i nya skollagen har sett ut, dels vilka argument som låg till grund för förändringarna. Intervjuerna genomfördes under 2015 och 2016, där respektive intervju varade i drygt en timme. Två intervjuer genomfördes på intervjupersonens arbetsplats, tre på Stockholms universitet. Intervjuerna gjordes av tre forskare gemensamt, representerande olika inriktningar: statsvetenskap, juridik och pedagogik. Intervjupersonerna har garanterats anonymitet och benämns med en bokstav (A-E).

Materialet har analyserats längs med strategierna *hands-off* och *hands-on*, och teknikerna för metagovernance, för att tolka den nya skollagens föreskrivande om en rektor per skolenhet. De fem olika teknikerna kan betraktas som operationaliseringar av begreppet metagovernance varför det är dessa som söks efter i materialet. Olika val och handlingar i processen och det utfall som blev fallet (nya skollagen) analyseras således i termer av sakpolitisk reglering, institutionell design och storytelling, ledningsform och direkt deltagande. De olika teknikerna har väglett analysen av källorna.

Analysen är gjord så att förändringar i skollagen spåras bakåt i tiden med ambition att förstå och förklara varför förändringen tillkom. Utgångspunkten tas i kommunaliseringen av skolan (Prop. 1990/1991:18; Jarl 2012) eftersom det var i samband med denna som frågan om rektors uppdrag aktualiserades allt mer. Olika delar av processen som betraktas som relevanta utifrån metagovernance och dess olika tekniker, är i fokus för analysen. Analysen ger samtidigt en beskrivning av hur lagstiftningsprocessen sett ut och dess steg. Vissa steg är inte direkt utan indirekt kopplade till förändringen av skollagen och skrivningen om en rektor per skolenhet. Dessa indirekta steg är väsentliga för att förstå relationen mellan staten och kommunerna utifrån ett styrningsperspektiv och betraktas här som aspekter av metagovernance.

Att intervjuerna genomförts lång tid efter arbetat med skollagen kan naturligtvis innebära problem för tillförlitligheten genom minnesbrister. Genom att jämföra intervjupersonernas beskrivningar och huruvida de liknar varandra eller ej kan detta problem dock hanteras. I denna studie är återgivningarna likartade, vilket stärker pålitligheten.

4. Analys

Följande avsnitt disponeras efter de olika tekniker som ingår i styrning genom metagovernance, det vill säga *sakpolitisk reglering; institutionell design och storytelling; ledningsform; direkt deltagande*. Resultaten baseras på såväl intervjuutsagor samt offentliga tryckta källor. Ambitionen är att visa på hur olika aspekter av processen fram till skollagens nya skrivning om en rektor per skolenhet, uttrycker de olika teknikerna i metagovernance. Initialt beskrivs vilket övergripande syfte processen samt skrivningen om en rektor per skolenhet hade enligt intervjupersonerna.

4.1. Övergripande syfte: att kringgå kommunerna

Det som föranledde att den nya skollagen anger att en skolenhet ska ledas av *en* rektor, var en allmän misstro mot kommunernas förmåga att styra skolan. Staten ville, framhåller intervjupersonerna, försöka kringgå kommunerna (och de fristående aktörerna) trots deras huvudmannaskap, och i stället rikta sig direkt till verksamhetsnivån. Och att rektor då är fler än en person framhålls som omöjligt. Enligt intervjupersonerna kan de förändringar som den nya skollagen innebar sammantaget betraktas just som uttryck för ökad statlig detaljstyrning av skolan, utifrån den bristande tilliten till kommunernas förmåga att uppfylla skolans nationella mål. Beskrivningen som ges är att det fanns en samsyn i detta mellan de olika riksdagspartierna, oavsett partifärg. Intervjuperson B säger att:

Det fanns en bred enighet, om man tittar på alla partier och inte bara Alliansen, att staten skulle ha en starkare roll i skolan. Det ställde nog alla partier upp på. [...] Kommunerna hade inte riktigt tagit sitt ansvar för skolan fullt ut. [...] Det här var ett sätt att kringgå kommunerna.

Skollagen i sin helhet riktar sig till huvudmannen, med undantag för de ärenden som innebär beslutsfattande, det vill säga myndighetsutövning mot enskild, då är det rektor som avses. Det är i dessa frågor huvudmannen inte kan ha inflytande. I den nya skollagen finns en ökad detaljreglering med fler ärenden som riktar sig direkt till rektor, vilket innebär ett försvarande för huvudmannen, och i det här fallet, kommunerna, att påverka skolan direkt. Ett perspektiv är att detta innebär att principen om mål- och resultatstyrning förbigås, vilken är en central aspekt av NPM-filosofin. Intervjuperson D uttrycker att man »valde den icke gängse principen« eftersom lagstiftaren »pekar direkt till en chef, och rundar huvudmannen«. Med den »gängse« strategin avses här en mer distanserad styrning där staten överlåter styrningen till huvudmannen, kommunen, som i sin tur delegerar till rektor. Från styrning på avstånd med formulerade mål där resultat mäts i efterhand, blir statens styrning således mer detaljreglerad vilket samtidigt minskar kommunens inflytande. Intervjuperson C menar att denna strategi ger staten mer »styrkraft« där den vill försäkra sig om att formulerade mål uppnås:

Det här innebar att staten förbisåg huvudprinciperna i mål- och resultatstyrning, genom att rikta sig direkt till rektorerna. [...] Om man särskådar det så ser man att det finns tendenser till ökad statlig detaljstyrning, som t.ex. att man riktar sig direkt till rektor istället för att gå till huvudmannen. [...] Man riktar sig direkt ner i organisationen för att få starkare styrkraft. Huvudmannen ska inte komma runt det här genom att inte implementera, utan här går man direkt ner på rektor.

Utöver att huvudmannen inte ska kunna förhindra att nationella reformer implementeras, var ambitionen även att hindra kommunerna att lägga sig i skolans verksamhet. Kort sagt fanns en tydlig misstro mot kommunernas kapacitet och kompetens i förhållande till skolan. Intervjuperson C beskriver den nya skollagen som en form av »smygförstatligande« av skolan.

I följande avsnitt analyseras hur olika aspekter av processen som ledde fram till ny skollag kan betraktas som uttryck för metagovernance och dess olika tekniker. Dispositionen följer dels teknikerna, dels en kronologisk ordning för hur processen sett ut över tid.

4.2. Institutionell design

Institutionell design är en teknik där styrningen omfattar påverkan på hur verksamheten organiseras med syfte att påverka handlingar och beslut. Analysen visar att staten förespråkade att en skola ska ledas av *en* rektor flera år innan den nya skollagen instiftades 2010. Vid kommunaliseringen av skolan fanns en ambition från den nationella politiska nivån att skilja mellan politik och profession. Den dåvarande socialdemokratiska skolministern Göran Persson drev i slutet av 1980-talet igenom kommunaliseringen. Enligt intervjuperson A hyste Persson en misstro mot den dåvarande statliga skolmyndigheten Skolöverstyrelsen liksom mot de regionala länskolnämnderna. Persson menade att det vore lämpligare att kommunerna tog över ansvaret för skolan. Dessutom var »alla« överens om att det dåvarande systemet var »fullständigt ohållbart« i sin detaljregleringsgrad, säger A. Samtidigt fanns en naivitet i tilltron till att kommunerna skulle klara av att ensamt ansvara för skolan. A säger att:

När kommunaliseringen kom då släppte staten på väldigt mycket av sin styrning. Alltså vi hade haft en extrem detaljstyrning av skolan fram till 1991. Man levde i tron att – det här släpper vi, det fixar kommunerna. Det blev då väldigt lite reglering, väldigt stor frihet för kommunerna. [...] I början var man lite naiv också, inte minst Göran Persson, i den stora tilltron till att kommunerna kommer fixa det här. Man tänkte att vi (staten) behöver inte reglera. Nu håller vi på att avreglera, vi ska ha så lite regler som möjligt när vi styr.

Genom kommunaliseringen förändrade staten skolans institutionella design eftersom verksamhetens organisationsform påverkades. Ansvaret för skolan överfördes till kommunerna i förhoppning om att verksamheten skulle fungera bättre. I kommunaliseringpropositionen framhålls att ledningen av skolan inte kan ske kollektivt (Prop. 1990/1991:18, s. 34), dvs. en institutionell teknik då staten anger ramarna för verksamheten. Dock pekas inte ut att den person som leder skolan behöver vara rektor men väl att det ska vara en (1) person och inte flera. I propositionen står det att:

Både för kvalitetsens upprätthållande och för rätts säkerheten är det således viktigt att det står klart vem som bär ansvaret för vissa göranden. Ett system med någon typ av kollektivt ansvar är inte tillfylles för att garantera de intressen som jag nu vill värna. Ansvaret skall därför läggas på en bestämd tjänsteman. Denna skall ha en med tanke på uppgifterna lämplig kompetens (Prop. 1990/1991:18, s. 34).

Trots denna skrivning som anger att ansvaret för »vissa göranden« i skolan bör vara en persons, kodifierades inte detta i dåvarande skollag.² Även fortsättningsvis gavs utrymme för en skola att ledas av flera formellt likställda rektorer, även om statens syn på ansvar i skolan signalerar önskan om ett singulärt ledarskap.

4.3. Ledningsform

Ledningsform som styrteknik innebär en styrning som förstärker olika aktörer som ingår i organisationen i syfte att lösa konflikter och spänningar. Strategin syftar till att underlätta för involverade aktörer att uppfylla målet med verksamheten.

Några år efter kommunaliseringen stärks idén om att det måste till en tydligare skiljelinje mellan den politiska nivån i kommunen och professionen. Kommunaliseringen innebar att makten över skolan överfördes till de lokala politiska nämnderna som sedermera delegerade uppgifter till skolan. Professionen i skolan behövde förstärkas genom ett fastställande av vem som ansvarar för vad, dvs. att adressera en

viss person. Dessutom, ska personen i fråga som är verksamhetschef benämnas rektor, vilket tidigare inte fastslagits i skollagen. Ett tillägg gjordes i skollagen, enligt den så kallade »adressatteorin«. Intervjuperson A berättar att:

Jag jobbade med det här som vi kallade adressatteorin, att man ska peka ut vem som hade ett ansvar. Bakgrunden var ett närmast missförhållande [...] det stod ofta »skolan ansvarar för« eller »skolan ska«. Men nu sa man att det måste framgå direkt vem det här träffar. [...] Sedan infördes man bestämmelser att den här personen ska heta rektor, alltså benämnas rektor. Just för att adressatprincipen skulle fungera. [...] Det här var i början av 90-talet.

Att den högsta ansvariga för skolan ska benämnas rektor skrevs in i skollagen i början av 1990-talet, vilket kan betraktas som en påverkan på ledningsformen där staten reglerar vilka aktörer som ska finnas på verksamhetsnivån. Syftet med denna hands-on strategi är att underlätta för de involverade aktörerna att uppnå skolans mål, och genom att utpeka rektor framför den kommunala politiska nivån görs ett antagande om att antas så blir fallet. I och med denna förändring infördes dock aldrig någon skrivning som anger att det ska vara en (1) rektor per skola, även om detta, enligt A, »var avsikten«. Genom att tydliggöra vilken person som har ett visst ansvar kan uppgifterna avgränsas till enskilda individer. Även intervjuperson B kopplar behovet av adressering till kommunaliseringen av skolan och som ett sätt att skapa tydlighet:

Skolan kommunaliserades och utvecklades åt olika håll och man fick en massa olika organisationer och människor med olika titlar och befattningar, rektor, biträdande rektorer, arbetslagsledare och så vidare... Det är klart att grundtanken var här att det här blir väldigt svårt för vanliga människor och föräldrar att veta hur det hänger ihop och hur det är. Då fanns det liksom en tanke att här har vi en skola, och då ska det finnas en rektor och man ska veta, som förälder, att det finns en rektor som är ansvarig för verksamheten där.

Bakgrunden till denna adressering var som framkommit en misstro mot kommunernas förmåga att ha ansvar för skolan. Att ge rektor ett starkare mandat kan betraktas som en påverkan på ledningsformen, eftersom rektor stärks, i syfte att bättre uppfylla skolans mål. Utgångspunkten i detta är att rektor behöver vara singular för att uppnå det som önskas.

4.4. Sakpolitisk reglering

Sakpolitisk reglering omfattar innehållet i politiska beslut genom utpekande av de mål som verksamheten ska uppnå. Under mitten och senare delen av 1990-talet framkom att kommunernas ansvar för skolan inte fungerade som tänkt. Den dåvarande socialdemokratiska regeringen och utbildningsminister Ylva Johansson tillsatte en parlamentarisk utredning för att se över skollagen i sin helhet och förhoppningen var att arbeta fram en ny skollag.³ Kommunerna ansågs inte kunna fullgöra sitt uppdrag och statens förtroende för kommunernas förmåga började svikta. Skollagskommittén förväntades komma med förslag på hur skolan åter ska styras till framgång genom tydligare reglering (Dir. 1999:15). Denna strategi, att tillsätta en statlig utredning med uppdrag att göra en översyn av skollagen kan beskrivas som en hands-off strategi med tekniken sakpolitisk reglering som ambition.

I kommittédirektivet anges att uppdraget är att föreslå hur skollagen kan »bättre anpassas till ett målstyrt skolväsende och till den ansvarsfördelning som råder mellan stat och kommun«, och att »tydliggöra det kommunala ansvaret« (Dir. 1999:15).

Kommitténs konkreta uppgift var flerfaldig med syfte att bland annat »utreda om och i så fall hur ansvarsfördelningen mellan stat och kommun behöver förtydligas« (Dir. 1999:15). Staten ville med hjälp av sakpolitisk reglering skapa bättre styrning av skolan. Intervjuperson A beskriver strategin med den parlamentariska utredningen på följande vis:

Under årens lopp dök det upp missförhållanden, frågetecken (i och om skolan, min anm.). När så sker har man alltid från statens, eller rikspolitikens sida, haft ett behov av att visa handling. [...] Det fanns ett misstroende mot kommunerna, och de reformer man beslutade om slog inte igenom. [...] När man inte ser de resultat men vill se, så kommer det mer och mer regler.

Kommunaliseringen och avregleringen (i formen av friskolereformen, Prop. 1991/92:95) av skolan gav inte det utfall den nationella politiska nivån hade förväntat. Att arbeta fram den nya skollagen var ett omfattande arbete och pågick under flera år. Den parlamentariska utredningen framlade sitt betänkande »Skollag för kvalitet och likvärdighet« år 2002 (SOU 2002:121). Utredningen skickades på remiss till över femhundra instanser och därefter lade regeringen fram en lagrådsremiss. Lagrådet kritiserade regeringens förslag. Dessutom lyckades inte Socialdemokraterna komma överens med Miljöpartiet och regeringen fick inte majoritet för förslaget. Det blev aldrig någon ny skollag, då.

Skollagskommittén föreslog att fler uppgifter ska ligga på rektor, och att på så vis tydligt peka ut rektor som ansvarig, på bekostnad av kommunernas ansvar.

4.5. Direkt deltagande

Direkt deltagande är en teknik där metaguvernören blir en aktör som aktivt söker påverka verksamheten och dess utfall. Metaguvernören styr nära och med stark intervention genom denna teknik.

År 2006 tillträdde en borgerlig regering och Folkpartiets Jan Björklund blev skolminister. Alliansregeringen var då en majoritetsregering.⁴ Tidigare hade de borgerliga partierna, inte minst Folkpartiet (idag Liberalerna), kritiserat den socialdemokratiska regeringen för oförmågan att arbeta fram en ny skollag. Ett vallöfte 2006 var att en borgerlig regering skulle genomdriva en ny skollag. Jan Björklund hävdade att en ny regering skulle snart efter tillträdet tillse att en ny skollag skulle ha antagits av riksdagen.⁵ När regeringsmakten övertogs var det följaktligen hög prioritet att ta fram en ny skollag.

Relativt snart efter maktövertagandet tillsatte Björklund en intern arbetsgrupp inom Utbildningsdepartementet med uppgift att arbeta fram en ny skollag. I arbetsgruppen ingick departements tjänstemän, och arbetet bedrevs i nära kontakt med Björklund och dennes statssekreterare. Arbetsgruppen tog avstamp i Skollagskommitténs betänkande »Skollag för kvalitet och likvärdighet« och omarbetade detta, mycket av det som föreslogs i betänkandet antogs dock av arbetsgruppen. Mellan partierna i Alliansen fördes förhandlingar om innehållet i den nya skollagen och slutligen lade arbetsgruppen fram rapporten »Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet« (Ds 2009:25). Efter en remissrunda och även en lagrådsremiss lade regeringen fram propositionen »Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet« (Prop. 2009/2010:165) för riksdagen, som antog densamma år 2010.

Utgångspunkten var att ansvarsfördelningen mellan stat och kommun skulle ligga fast, men fördelningen av ansvar behövde förtydligas och stärkas (Prop. 2009/10:165 s. 206; jfr Örnberg 2016). Den nya skollagen är betydligt mer omfattande jämfört

med skollagen från 1985, och antalet bestämmelser som rör rektor påtagligt fler. I den nya skollagen omnämns rektor etthundratrettiofyra gånger vilket kan jämföras med tjugo gånger i den tidigare skollagen (Örnberg 2016; SFS 1985:1100; SFS 2010:800).

Den valda formen för arbetet med en ny skollag kan betraktas som en hands-on-strategi eftersom metaguvernören, utbildningsminister Björklund, deltog direkt i arbetsgruppen (primärt via sin statssekreterare) som arbetade fram en ny skollag vilket möjliggör styrning mer direkt. Arbetsgruppsformen medger mer kontroll över och insyn i arbetet för den politiska ledningen jämfört med en traditionell statlig utredning, särskilt en parlamentarisk utredning. Intervjuperson C beskriver arbetet i arbetsgruppen i förhållande till en parlamentarisk utredning:

Jämfört med en offentlig utredning så kunde ju politiken styra den här processen på ett helt annat sätt. Vi hade veckovisa avstämningar med statssekreteraren. Det har man ju inte i en statlig utredning, utan de styrs via direktiv och tilläggsdirektiv.

Valet att använda en intern arbetsgrupp gav även möjlighet att arbeta snabbare än vad som är brukligt i en traditionell offentlig utredning, vilket var viktigt eftersom Björklund var angelägen om att kunna driva igenom en ny skollag under mandatperioden. Den interna arbetsgruppen var även en form som Björklund föredrog framför en parlamentarisk utredning eftersom detta gav bättre styrförmåga, säger intervjuperson A:

Jan Björklund gillade inte alls parlamentariska utredningar. Det var bara en enda under hela hans åtta år, och det var Friskolekommittén. I övrigt så laborerade han antingen med enmansutredare, någon expert, eller de här interna arbetsgrupperna. De interna arbetsgrupperna hade den fördelen för honom att han hade mycket större styrförmåga över dem. En utredning är en självständig myndighet som i stort sett bara låter sig styras av de direktiv regeringen har beslutat medan en intern arbetsgrupp ofta har ett mycket nära samarbete med den politiska ledningen. [...] Det är ett sätt att kunna styra mera och även få snabbare resultat.

Statssekreteraren stod i mycket tät kontakt med arbetsgruppen och rapporterade till Jan Björklund, men kommunikationen gick även direkt från arbetsgruppen till Björklund.

4.6. Storytelling

Storytelling, eller berättande, innebär styrning genom en viss diskurs och argumentation. Hur verksamheten beskrivs, dess problem och lösningar skildras i vissa ord och därigenom skapas mening och identitet. Berättelsen syftar till att rationalisera valda lösningar (Jacobsson et al 2015).

Argumentationen för en (1) rektor per skolenhet kan relateras till tekniken storytelling. Detta betyder att motiven till reformen framställs som rationella och meningsskapande. Argumenten som framförs riktar in sig på att ett singulärt ledarskap skapar tydlighet och ansvarstagande. Dessutom utgår argumenten från en förgivettagen föreställning om att ett singulärt, men däremot inte ett kollektivt, ledarskap kan åstadkomma detta. Intervjupersonerna framhåller att frågan om skolans ledarskap i termer av singulärt eller kollektivt inte var komplicerad i arbetet med skollagen, i vare sig Skollagskommittén eller den interna arbetsgruppen. Det betraktades som självklart att rektor ska vara en singulär person. Detta förklaras med att det ska vara

»tydligt« för elever och föräldrar, men även personal, vem som är rektor, och att detta enbart är möjligt med en (1) rektor. I den interna arbetsgruppens slutliga förslag står att (Ds. 2009:25, s. 290):

Det är av yttersta vikt att det i skollagen tydligt slås fast vem som har ledningsansvaret för de verksamheter som regleras i skollag, läroplaner och övriga författningar. För skolans del ska ledningsansvaret åvila rektor. [...]Det ska vara tydligt för skolans personal, elever och elevernas föräldrar, vem som har ansvaret för ledningen och samordningen av det pedagogiska arbetet liksom för verksamhetens inre organisation, och vad detta ansvar innebär.

Även möjligheten att utkräva ansvar för verksamheten återkommer i argumentationen och att detta kräver just en (1) person som rektor. En återkommande formulering som intervjupersonerna använder är »en elev, en rektor«, vilket åsyftar att en elev inte ska kunna ha flera rektorer, eftersom detta antas försvåra tydlighet och ansvarskrävande och på så vis riskera elevens rättssäkerhet. Detta var ytterst väsentligt för Björklund i den interna arbetsgruppens arbete med en ny skollag. Intervjuperson B säger att:

Det var en tydlig signal från ministern att vi ska tydliggöra hur en skola ser ut, att det finns en skola och det finns en rektor. Alla ska veta det, det ska inte vara en diffus organisation som blir svår för utomstående att förstå hur den fungerar, man förväntar sig att det ska finnas en rektor som är ansvarig. [...] Utåt finns det en person som är ansvarig, det är rektorn, det finns en rektor på varje skola så att säga.

Antagandet som görs är att genom att rikta sig direkt till en (1) rektor kan statens inflytande stärkas. Intervjuperson D säger att:

Ska man gå förbi huvudmannen och ge uppdrag direkt till rektor, då måste det vara till en person. Det går inte att ge det till en grupp, då blir det ingens ansvar. Någon måste ha det yttersta ansvaret, särskilt när man har den här typen av ansvar fördelat ner till sig.

Samtliga intervjupersoner framhåller föreställningen att ett kollektivt ledarskap är oförenligt med ett starkt statligt mandat. Djupare diskussioner kring olika former av ledarskap, och möjligheten att utöva ett kollektivt ledarskap, förekom inte i arbetet med skollagen. På somliga skolor fanns flera formellt likställda rektorer när den nya skollagen drevs igenom, vilket innebar att detta nu förbjöds. Att vissa skolor hade fler än en rektor per skola kände en del i den interna arbetsgruppen till, men det betraktades inte som något bekymmer att nya skollagen förhindrar detta. Den primära förklaringen till att detta antogs vara okomplicerat, var frågans marginella betydelse och att det inte fanns något motstånd till förändring ute i verksamheten. Intervjuperson B säger att »vi uppfattade inte att det var något tryck i den frågan (från verksamheten), även om det fanns några exempel«. Intervjuperson E säger att frågan om kollektivt ledarskap inte gav »någon större reaktion hos rektorena«. Och vidare att »det är först när någon ute i systemet signalerar Red Alert, som det kommer till politiker och departement«.

Frågan om ledarskapets organisering beskrivs på det hela taget som perifer i förhållande till skollagen i sin helhet – en fråga som inte engagerade ute i verksamheten. Intervjuperson E framställer det som att skollagsarbetet var ett »katedralbygge«

där relationen mellan staten och kommunerna var i centrum och inte huruvida rektorskapet kan utövas kollektivt eller ej:

Vägvalet handlade inte om »ska vi tillåta kollektivt ledarskap eller inte?« [...] utan här ville man alltså ha en tydligare styrkedja från staten ner mot rektor och rektors befogenheter. [...] Den nya skollagen är ett katedralbygge. Man bygger inte sådana lagar längre, att man skrotar en hel lag och bygger en helt ny, därför det är ett jättejobb [...] det som diskuterades var det kommunala kontra staten, det fördes inga diskussioner om samledarskap.

Intervjuperson C ger en liknande beskrivning av den begränsade dignitet frågan om rektors ledarskapsorganisering hade i arbetet med skollagen:

Nya skollagen var ett jättepaket. Frågan om ledarskapet var, jag ska inte säga för obetydlig, det är väl fel ord med den var inte tillräckligt stark för att man skulle ta tag i den. [...] Den nya skollagen var ett sätt för staten att styra.

Intervjuperson B säger att det inte fanns några djupgående diskussioner om delat ledarskap men säger samtidigt att det »fanns en tveksamhet inför det här med delat ledarskap«. Ledarskapsfrågan förefaller å ena sidan ha varit närapå en icke-fråga i arbetet med den nya skollagen. Å andra sidan, och vilket framstår som motsägelsefullt, fanns en påtaglig övertygelse om att rektor ska vara en (1) person, och vilket även framgår i förarbeten till det som sedermera kom att bli den nya skollagen. Argumenten som användes, och som somliga beskriver som en form av »svepskäl« till statens egentliga ambition att kringgå kommunerna i styrningen av skolan, handlar om att »stärka professionen« samt att »öka likvärdigheten« i svensk skola. Genom att ge rektor ett starkt statligt mandat var tanken att stärka professionen, likaså att möjligheten att skapa en likvärdig skola antas öka när statens styrning stärks. Intervjuperson D säger att:

Man gömde sig bakom ord som »stärka professionen« och »för att öka likvärdigheten«. Men det är klart att det låg en misstro mot hur kommunerna och fristående huvudmän styr skolan och att de lägger sig i saker.

Utifrån vad D säger framgår att storyn som lagstiftarna ville förmedla bakom den nya skollagen fokuserade på positiva aspekter i och med statlig styrning och inte den misstänksamhet staten kände gentemot kommunerna, vilket var den egentliga förklaringen till regleringen. Den interna arbetsgruppen skriver bland annat att (Ds. 2009:25, s. 285):

Skollagskommittén ansåg att målstyrningen ska förstärkas, men att den aldrig bör drivas så långt att likvärdigheten urholkas och inte heller så att elevernas rättssäkerhet äventyras.

Motivet att reglera hur många rektorer som kan finnas på en och samma skolenhet antar att målet att förbigå kommunerna, underlättas. Detta eftersom en rektor istället för två eller flera antas vara nödvändigt för att axla det mandat som nya skollagen tilldelar.

4.7. Sammanfattning

Analysen visar att processen som ledde fram till beslutet om en rektor per skolenhet innehåller både hands-off och hands-on strategier. I tabell 2 framgår hur de olika aspekterna av processen och skrivningen i skollagen kan klassificeras utifrån ett metagovernanceperspektiv och dess olika tekniker för att styra.

Tabell 2: Strategier för metagovernance

	Styrkan på interventionen	
	<i>Begränsad</i>	<i>Stark</i>
<i>Hands-off</i>	1) Sakpolitisk reglering <i>Parlamentarisk utredning med reformförslag</i>	2) Institutionell design <i>Kommunalisering med avfärdande av kollektivt ledarskap;</i>
Typ av Intervention	3) Storytelling <i>Argument om tydlighet, ansvar, och stärkt profession</i>	(Parlamentarisk utredning); <i>Skollagens skrivning om en rektor per skolenhet</i>
<i>Hands-on</i>	4) Ledningsform <i>Adresserar rektor; Stärker rektors mandat</i>	5) Direkt deltagande <i>Intern arbetsgrupp</i>

Tabell 2 visar att de olika aspekterna av processen tolkas som uttryck för metagovernancetekniker. Utgångspunkten i analysen var kommunaliseringen, i och med att rektorsrollen allt mer aktualiseras i samband med denna. I kommunaliseringspropositionen fastslås att skolan inte bör ledas kollektivt. Detta klassificeras som en institutionell design-teknik (2), det vill säga en hands-off strategi där staten styr genom att organisera verksamheten. Kommunaliseringen i sig innebär att statens distans till verksamheten ökar samtidigt är detta en stark intervention i skolans organisering i termer av dess ledarskap. Från och med nu ska kommunerna ansvara för skolans verksamhet. Staten föreskriver dock att skolans ledarskap inte bör utövas kollektivt, vilket kan betraktas som en stark inblandning i verksamheten från statens sida. Denna önskan kodifierades dock aldrig i skollagen.

Efter kommunaliseringen krävs ett förtydligande av vem som är ansvarig för vad i skolans verksamhet vilket medför att rektor adresseras i skollagen. Detta tolkas som styrning via ledningsformen (4) eftersom rektor stärks som aktör (i förhållande till kommunen).

Den parlamentariska utredningens förslag tolkas här som styrning via sakpolitisk reglering (1). Utredningen föreslår omfattade regleringar som påverkar relationen mellan stat och kommun, och tydligt pekar ut rektor som ansvarig för skolverksamheten. Det förslaget antogs inte av riksdagen. I och med att det var en parlamentarisk utredning var de slutliga förslagen emellertid framförhandlade av samtliga riksdagspartier och kan därför betraktas som majoritetens idé om hur skolan ska styras. Den parlamentariska utredningen kan eventuellt även tolkas i termer av institutionell design (2). En parlamentarisk utredning betyder att metaguvernören styr på avstånd men likväl med tämligen stark intervention genom de direktiv utredningen ges av regeringen, om direktiven är detaljerade. Den parlamentariska utredning som föregick den nya skollagen är följaktligen en hands-off strategi i sitt innehåll, men möjliggör en hands-on strategi i sin arbetsform (design).

Det förstärkta rektorsmandat som både Skollagsutredningen och den interna arbetsgruppen föreskrev (och som sedermera kodifierades i skollagen) tolkas som en

hands-on strategi med styrning via ledningsformen (4). Rektor förstärks i förhållande till huvudmannen.

Utbildningsminister Jan Björklunds tillsättande av en intern arbetsgrupp tolkas som direkt deltagande (5) och är således en stark intervention i termer av styrning. Med den interna arbetsgruppen ges möjlighet att både arbeta i högre tempo och med större kontroll från den nationella politiska nivån.

Den slutliga formella kodifieringen att en skolenhet ska ledas av en rektor (SFS 2010:800) innebär en stark intervention i skolans organisering och betyder att staten detaljstyr hur ledarskapet ska utövas i verksamheten. Tekniskt innebär detta en styrning via den institutionella designen, det vill säga en hands-on strategi (2).

Utifrån ett metagovernanceperspektiv är tekniken storytelling en institutionell teknik som innebär styrning via hands-off strategi (3). Här betraktas argumenten för att rektor ska vara en (och inte flera) person(er) som en aspekt av storytelling. Med dessa argument förefaller det som rationellt att förändra skollagen till att rektors ledarskap ska vara singulärt. Naturligtvis kan även argumentationen om skolan som sådan och problemet med kommunernas involvering i skolan, betraktas som en del av berättelsen om behovet av ett singulärt ledarskap i skolan. I tidigare teoretiska diskussioner har storytelling betraktats som en del av institutionell design och därmed en hands-off strategi med stark intervention. I denna studie framgår dock att storytelling är en teknik som används men som mer bör betraktas som omfattande en svagare intervention. Argumenten är en väsentlig del i styrningen men däremot har de inte en direkt inverkan på verksamhetens organisering, därav att storytelling har bytt plats i tabell 2 jämfört med tabell 1.

5. Diskussion

I slutet av 1980- och början av 1990-talet gick en våg genom västvärlden som förespråkade en ny filosofi för hur offentlig verksamhet ska organiseras. Det nya receptet hette New Public Management, där det privata näringslivet stod som förebild. Som ett led i detta ideal kom svensk skola att kommunaliseras, vilket innebar att makt och ansvar över skolan decentraliserades till kommunerna. Decentraliseringen fungerade dock inte som tänkt. Den kommunala nivån förmådde inte att ansvara för skola som staten avsett, antingen på grund av att kommunpolitikerna lade sig i skolans verksamhet för mycket, eller omvänt, som en konsekvens av att kommunerna inte genomförde de reformer staten beslutat. Dessutom var det alltså den nationella nivån som gentemot väljarna, inte minst i media, fick stå till svars för missförhållanden i skolan. Konsekvensen av detta blev att den nationella politiska nivån ville ta ett starkare grepp om svensk skola. En ny skollag arbetades fram under 00-talet och antogs av riksdagen 2010, vilken innebar en ökad statlig reglering av skolan.

Den nya skollagen innefattade många olika aspekter som medför en starkare statlig styrning. I denna artikel har skollagens skrivning om att en skolenhet ska ledas av en (1) rektor, det vill säga förbudet mot samledarskap, analyserats (jfr Örnberg 2016). Precis som Marian Court (1998) konkluderar kan förbudet troligen tolkas som ett uttryck för NPM, och dess managementideal. NPM idealiserar bland annat ett starkt individualistiskt och uppgiftsfokuserat ledarskap, den starke chefen står som förebild för hur offentlig verksamhet ska ledas (Court 1998:46). Ett singulärt ansvarstagande förespråkades redan i kommunaliseringspropositionen (Prop. 1990/1991:18,

s. 34), vilken kan betraktas som just en NPM-reform. Att förbjuda samledarskap mellan rektorer ligger följaktligen i linje med NPM-trenden för hur offentlig verksamhet ska organiseras. På det här viset kan också de initiala motiven till förespråkande av singularitet tolkas.

Under senare delen av 1990-talet och under 00-talet framkommer emellertid ett missnöje från statens sida med hur kommunerna tar ansvar för svensk skola. Staten har dessutom mist sin ursprungliga styrförmåga över skolan. Som ett led i att återta den statliga kontrollen och kringgå kommunerna förespråkas ett tydligt och singulart ledarskap i och för skolan. För att styra, väljer staten följaktligen att rikta sig direkt till rektor i större utsträckning än tidigare, framför till huvudmannen. Från att ha varit en naturlig del av ett NPM-perspektiv blir nu det singulara ledarskapet en del i statens ambition att styra huvudmännen. Det direkta statliga mandatet innebär att kommunerna kringgås. I resonemangen om rektorskapet i arbetet med skollagen, framkommer en föreställning att statens ambitioner, att kringgå kommunerna, kräver ett singulart ledarskap. Två eller flera rektorer kan inte dela på de uppgifter som den nya skollagen anger och därmed tillse att statens önskan realiseras. Antagandet som görs är att för att uppnå ökad statlig styrning är således att rektor är en (1) ensam person och inte flera. Den slutliga kodifieringen i nya skollagen (SFS 2010: 800) kan med andra ord betraktas som ett uttryck för relationen mellan stat och kommun snarare än ett ideal för organisering av offentlig verksamhet.

I och med NPM-filosofin medföljer idealet att styra med mål- och resultat och på distans, vilket betyder att offentlig verksamhet blir tämligen autonom i förhållande till det politiska centrumet, eftersom riksdag och regering formulerar mål för verksamheten och sedan kontrolleras verksamhetens resultat i efterhand. Frihetsgraderna blir betydande när staten styr på avstånd, ickehierarkiskt och utan kommendering (Rohdes 1997; Marsh 1998; Sharpf 1998; Kooiman 1993; Goodwin & Grix 2011). Dessutom är ofta många olika aktörer involverade i styrningen. Statens minskade direkta makt och inflytande över verksamheten medför att den representativa demokratiska legitimiteten kan försvagas. Metagovernance blir ett sätt att söka upprätthålla densamma (Torfing et al 2012; Sørensen 2014; Sørensen & Triantafillou 2009; Sundström 2016).

Metaguvernören behöver tillämpa både hands-off och hands-on strategier i styrningen av statens verksamheter (Sørensen 2014). Torfing et al (2012) vidhåller dock att olika typer av offentlig verksamhet passar lämpligare för hands-on respektive hands-off strategi. Som framkommit handlar skillnaden dem emellan om på vilken distans och med vilken intervention staten styr. De verksamheter som staten vill eller behöver ha kontroll över styrs med mer hands-on strategier medan verksamhet som inte behöver kontrolleras kan styras med hands-off strategier. I denna studie visas dock hur ett och samma politikområde, skolan, styrs genom både hands-off och hands-on strategier, och detta under olika skeden av en process.

Analysen av den nya skollagens förbud mot samledarskap visar hur staten använder olika strategier för att få inflytande och kontroll över skolan, utan att återgå till detaljstyrning. Samtidigt innebär den nya skollagen generellt (SFS 2010:800), inte bara förbudet mot samledarskap, en ökad statlig reglering av skolverksamheten. En slutsats, som också lyftes fram i intervjuerna är att staten i och med detta, inte bara kringgår kommunerna utan även hela principen om mål- och resultatstyrning. Hands-on strategin som bland annat avser att stärka rektors mandat blir med andra ord en

återgång till detaljreglering och därmed delvis även ett inskränkande av det grundlagsreglerade kommunala självstyret.

Med en sådan tolkning framgår en paradox i och med förbudet mot samledarskap. Å ena sidan ligger förbudet helt i linje med NPM-filosofins idealisering av managerialism, där näringslivets chefskap står modell och där ett fungerande ledarskap antas förutsätta en (1) tydlig och stark chef med möjlighet till linjärt ansvarsutkrävande. Å andra sidan innebär förbudet mot samledarskap en hands-on strategi, och delvis en ökad detaljreglering. Detta kan tvärtom betraktas som motsatsen till NPM och tanken om en stat som håller distans till verksamheten och hur den utformas. En fråga som väcks, och som framtida forskning får undersöka vidare, är om styrning via metagovernance är möjlig utan ökad detaljstyrning. Vad är det som skiljer metagovernance från government, om metagovernance kan innebära tämligen långtgående statlig detaljreglering, där staten pekar direkt mot verksamheten. En ytterligare aspekt av metagovernance som perspektiv är skillnaden mellan de olika teknikerna som kan tillämpas. Bitvis går dessa i varandra och är svåra att separera empiriskt. I denna undersökning gäller detta inte minst teknikerna institutionell design liksom ledningsform. Fortsatt empirisk forskning är nödvändig för att ytterligare begreppsutveckla metagovernance och dess olika tekniker.

Analysen av förbudet mot samledarskap bekräftar dock metagovernanceperspektivets betoning av diskursen och hur metaguvernören talar om den verksamhet som önskas styras (Torfing et al 2012; Jessop 2002). Men likaså idén om särkoppling inom sociologisk institutionalism verifieras (Brunsson 2002, 2006). Argumentationen för ett singulärt rektorsskap kretsar kring att *skapa tydlighet* för elever och föräldrar. Det ska inte råda någon tveksamhet hos staten, kommunen eller brukarna (elever/föräldrar) om vem som har och tar ansvar och bestämmer på en enskild skola (jfr. Örnberg 2016). Och detta mål antas kräva ett singulärt rektorsskap. Ytterligare ett argument som förs fram handlar om att *stärka professionen* och att särskilja professionen och politiken. Också det här antas enbart vara möjligt om rektor är en (1) person. Ytterligare ett argument för det starkare statliga mandatet till en (1) rektor är kopplat till att främja skolans *likvärdighet*. Detta var således de ord och argument som användes i argumentationen för att stärka (en) rektor. Det huvudsakliga motivet var dock, som framkommit, att försvåra för kommunerna att intervensera i skolan och dess verksamhet. Staten litade inte på kommunerna och ett sätt att komma runt dem var att rikta sig direkt till rektor. Frågan om samledarskap var inte en central fråga i statens ambition att styra skolan. Tvärtom var ledarskapets organisering ingenting som explicit diskuterades. Men paradoxalt nog, togs det samtidigt för givet att endast en (1) rektor kan uppnå det staten vill, men inte två eller flera (på en och samma skolenhet).

I och med att det kollektiva ledarskapets verkliga innebörd för och i skolan egentligen inte diskuterades, än mindre utreddes, kan beskrivningen av rektorsrollen relateras till social konstruktivism (Foucault 1990, 1991). Beskrivningen av ett fenomen skapar detsamma. Poststrukturalisten Carol Bacchi (2009), har myntat begreppet, och det metodologiska perspektivet, »what's the problem represented to be« (WPR). Utifrån perspektivet är politiska reformer aldrig neutrala lösningar på objektiva problem, utan representerar underliggande men även för-givet-tagna idéer. Språket och diskursen runt en fråga blir det centrala, eftersom dessa representerar de underliggande motiven. Bestämmelsen i skollagen om en rektor per skolenhet argumenteras för i termer av bland annat tydlighet, ansvar och likvärdighet, även om den underlig-

gande avsikten handlade om att gå förbi huvudmannen. Genom att ge en rektor mer makt i ärenden som rör beslutsfattande, antas statens makt öka. Kommunerna har alltjämt ansvaret för skolan och dess budget, men inflytandet i detaljer har försvårats. Och om rektor är två eller flera antas ambitionen att hålla kommunen på avstånd kompliceras. En (1) rektor blir här liktydigt med förmågan att agera som staten vill.

För de rektorer som vill utöva ett formellt likställt ledarskap kan förbudet mot samledarskap på sätt och vis betraktas som en oavsiktlig konsekvens i statens vilja att kringgå kommunerna. När staten ville styra så blev det på sätt och vis utan djupare reflektion, liktydigt med en (1) rektor.

Delat ledarskap mellan chefer är dock vanligt förekommande i svenskt arbetsliv (Döös et al 2012) och i huvudsak juridiskt möjligt (Öman 2005). Att organisera skolledningsfunktionen som gemensam har i andra länder beskrivits som en lösning på rektorers många gånger svåra och mångfasetterade uppdrag (t.ex. Court 2003). Den ensamhet som beskrivs omge rektorsuppdraget (Kelchtermans et al. 2011), kontrasteras mot en känsla av trygghet och gemensamt ansvar i rektorskap som delas (Eckman 2007).

Även om ambitionen med nya skollagen syftar till att stärka skolan, få bättre måluppfyllelse och förbättra den demokratiska legitimiteten i verksamheten så försvårar den samtidigt för rektorer att utöva ett ledarskap som förmodligen kan göra uppdraget mer attraktivt.

Referenser

- Ahlbäck Öberg, S., Bull, T., Hasselberg, Y., Stenlås, N. (2016). *Professions under Siege*. Statsvetenskaplig Tidskrift, 118(1): 93–126.
- Bacchi, C. L. (2009). *Analysing policy: what's the problem represented to be?* Frenchs Forest, N.S.W.: Pearson.
- Bell, S. & Park, A. (2006). The problematic metagovernance of networks: Water reform in New South Wales. *Journal of Public Policy*, 26(1): 63–83.
- Brunsson, N. (2002). *The Organization of Hypocrisy*. Oslo: Abstrakt Liber Copenhagen Business School Press.
- Brunsson, N. (2006). *Mechanisms of Hope. Maintaining the dream of rationality in organizations*. Malmö: Copenhagen Business Press Liber Universitetsförlaget
- Burnham, P. Lutz, K. G., Grant, W., & Layton-Henry, Z. (2008). *Research methods in politics*. Palgrave Macmillan.
- Court, M.R. (1998). Women challenging managerialism: Devolution dilemmas in the establishment of co-principalships in primary schools in Aotearoa/New Zealand. *School Leadership & Management*, 18(1), 35–57.
- Court, M.R. (2003). Towards democratic leadership. Co-principal initiatives. *International Journal of Leadership in Education*, 6(2): 161–183.
- Döös, M. (2015). Together as one: Shared leadership between managers. *International Journal of Business and Management*, 10(8): 46–58.
- Döös, M., Wilhelmson, L., & Hemborg, Å. (2003). Delat ledarskap som möjlighet. In L. Wilhelmson (Ed.), *Förnyelse på svenska arbetsplatser. Balansakter och utvecklingsdynamik* (pp. 182–211). Stockholm: Arbetslivsinstitutet.

- Döös, M., Backström, T., Melin, M., & Wilhelmson, L. (2012). Isolated cases or widespread practice? The occurrence of sharing managers in Swedish working life. *Economics and Business Letters*, 1(3), 23–36.
- Döös, M., Wilhelmson, L., & Backström, T. (2013). *Delat ledarskap. Om chefer i samarbete* (2:a reviderade uppl ed.). Stockholm: Liber.
- Eckman, E. W. (2007). The co-principalship: It's not lonely at the top. *Journal of School Leadership*, 17(3), 313–339.
- Feltenius, D. (2011). En ren partiangelägenhet?: om regionala och lokala intressen i författningspolitiken. *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 113(3), 291–312.
- Foucault, M. (1990). *The History of Sexuality*, vol. 1, Harmondsworth: Penguin.
- Foucault, M. (1991). Governmentality in G. Burchell, C. Gordon, & P. Miller (Eds), *The Foucault Effect*. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf.
- Grix, J. and Goodwin, M. (2011). Bringing Structures back in: The »Governance Narrative«, the »Decentred Approach« and »Asymmetrical Network Governance« in the Education and Sport Policy Communities. *Public Administration* 89(2): 537–556.
- Grace, G. (1997). Critical Leadership Studies, in Crawford, M., Kydd, L. & Riches, C. (eds.). *Leadership and Teams in Educational Management*. Philadelphia: Open University Press.
- Grace, G. (2000) Research and the Challenges of Contemporary School Leadership: The Contribution of Critical Scholarship. *British Journal of Educational Studies*, 48 (3): 231–247.
- Higdem, U. (2015) Assessing the impact of political partnerships on coordinated meta- governance of regional governance. *Scandinavian Journal of Public Administration* 19(4): 89–109.
- Hovik, S. & Vabo, S. I. (2005). Norwegian local councils as democratic metagovernors? *Scandinavian Political Studies*, 28(3): 257–75.
- Jacobsson, B. Pierre, J. & Sundström, G. (2015). *Governing the Embedded State. The Organizational Dimension of Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Jarl, M. (2012). *Skolan och det kommunala huvudmannaskapet*. Malmö: Gleerups.
- Jarl, M. Kjellgren, H. & Quennerstedt, A. (2007) Förändringar i skolans organisation och styrning. I Pierre, J. (red) *Skolan som politisk organisation*. Malmö: Gleerups.
- Jarl, M. & Rönnerberg, L. (2010). *Skolpolitik: från riksdagshus till klassrum*. Stockholm: Liber.
- Jessop, B. (1998). The Rise of Governance and the Risks of Failure: the Case of Economic Development. *International Social Science Journal*. 155, 29–46.
- Jessop, B. (2002). Governance and Metagovernance: On Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony. On-Line Paper: <http://comp.lancs.ac.uk/sociology/soc108rj.htm>.
- Kelly, J. (2006). Central regulation of English local authorities: An example of meta-governance. *Public Administration*, 84(3): 603–21.
- Kelchtermans, G., Piot, L., & Ballet, K. (2011). The lucid loneliness of the gatekeeper: Exploring the emotional dimension in principals' work lives. *Oxford Review of Education*, 37(1), 93–108.
- Kickert, W. J. M., Klijn, E. H. And Koppenjan, J. F. M. (eds) (1997). *Managing Complex Networks*. London: Sage.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. London: Sage.

- March, J. G. & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York/London: The Free Press.
- Marsh D. (1998). *Comparing policy networks*. Buckingham: Open University Press.
- Meyer, J. & Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340–363.
- Meuleman, L. (2008). *Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets*, Heidelberg: Physica Verlag.
- Mulford, B. (2003). Balance and learning: Crucial elements in leadership for democratic schools. *Leadership and policy in schools*, 2(2): 109–124.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- O'Toole, L. J. & Meier, K. J. (2004). Public management in intergovernmental networks: Matching structural networks and managerial networking. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(4): 469–95.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 44(4): 652–667.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Rhodes, R.A.W. (2000). The Governance Narrative: Key Findings and Lessons from the Eric's Whitehall Programme. *Public Administration* 78(2): 345–363.
- Scott, W. R. (2001). *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Scharpf, F. W. (1998). Interdependence and Democratic Legitimation. Working Paper 98/2.
- Stevens, V. & Verhoest, K. (2015). Theorizing on the metagovernance of collaborative policy innovations. Paper prepared for the 2nd ICCP Conference in Milan July, 2015.
- Strandberg, U (2003). Kommunal självstyrelse. I: Mattson, Ingvar & Petersson, Olof (red.). *Svensk författningsspolitik*. Andra upplagan. Stockholm: SNS Förlag.
- Sundström, G. (2016). Styrning bortom NPM. *Statsvetenskaplig tidskrift* 118(1): 145–171
- Quennerstedt, A. (2007). Kommunens ansvar och inflytande på skolområdet. I: Pierre, J. *Skolan som politisk organisation*. Malmö: Gleerups.
- Ringarp, J. (2011). *Professionens problematik: lärarkårens kommunalisering och välfärdsstatens förvandling*. Göteborg: Makadam.
- Sørensen, E. (2006). Metagovernance: The Changing Role of Politicians in Processes of Democratic Governance. *The American Review of Public Administration* 36 (98), 98–114.
- Sørensen, E. (2014). The metagovernance of public innovation in governance networks. Paper presented in Bristol September 2014.
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2005). The Democratic Anchorage of Governance Networks. *Scandinavian Political Studies* 28(3), 195–218.
- Sørensen, E. & Torfing, J. (eds). (2007). *Theories of Democratic Network Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Sørensen, E. & Triantafillou, P. (2009). *The Politics of Self-governance*. London: Ashgate.

- Sørensen, E. & Torfing, J. (2009). Making Governance Networks Effective and Democratic Through Metagovernance. *Public Administration* 87: 234–58.
- Thomson, P., & Blackmore, J. (2006). Beyond the power of one: Redesigning the work of school principals. *Journal of Educational Change*, 7(3), 161–177.
- Torfing, J., Peters, B. G., Pierre, J. & Sørensen, E. (2012). *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*. Oxford: Oxford University Press.
- Whitehead, M. (2003). In the shadow of hierarchy: Meta-governance, policy reform and urban regeneration in the West Midlands. *Area*, 5(1): 6–14.
- Wilhelmson, L. (2006). Transformative learning in joint leadership. *Journal of Workplace Learning*, 18(7–8), 495–507.
- Wilhelmson, L., & Döös, M. (acc). Samledarskap i skola och förskola – en förlorad potential. I O. Johansson & L. Svedberg (red.), *Att leda mot skolans mål* (2 uppl.). Malmö: Gleerups.
- Wilhelmson, L., & Döös, M. (acc.-a). Erfarenheter av delat ledarskap i den lokala skolan: Rektors och arbetslagsledares röster. *Pedagogisk Forskning i Sverige*.
- Wilhelmson, L., & Döös, M. (acc.-b). Joint principalship: A potential support for democratic practice in schools. *Nordic Journal of Studies in Educational Policy*.
- Öman, S. (2005). *Juridiska aspekter på samledarskap – hinder och möjligheter för delat ledarskap*. Arbetslivsrapport 2005:29, Stockholm: Arbetslivsinstitutet.
- Örnberg, Å. (2016). Juridiska aspekter på samledarskap – hinder och möjligheter för delat ledarskap, *Förvaltningsrättslig tidskrift*, 2016 (1).

Offentligt tryck

- Ds. 2009:25 *Den nya skollagen-för kunskap, valfrihet och trygghet*.
- Regeringens kommittédirektiv (Dir.) 1999:15 *Översyn av skollagen mm*.
- Regeringens proposition 1990/91:18 *om ansvaret för skolan*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Regeringens proposition 1991/92:95 *om valfrihet och fristående skolor*. Stockholm: Utbildningsdepartementet
- Regeringens proposition 2009/10:165 *Den nya skollagen-för kunskap, valfrihet och trygghet*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- SFS 1985: 1100 *Skollag*.
- SFS 2010: 800 *Skollag*.
- SOU (2002:121) *Skollag för kvalitet och likvärdighet*.
- SOU (2015: 22) *Rektorn och styrkedjan*.

Noter

1. Den nya skollagen införde även begreppet »skolenhet« vilket omfattar en administrativ enhet och är ett mer tydligt definierat och avgränsat begrepp jämfört med »skola« (Örnberg 2016).
2. Det ska påpekas att ansvaret för skolan är delat mellan flera aktörer. Det övergripande ansvaret riktas mot huvudmannen i skollagen. Men även kommunen och staten, liksom övrig personal utöver rektor, har ansvar för verksamheten.
3. I denna parlamentariska utredning ingick ledamöter från samtliga riksdagspartier samt representanter från lärarnas fackförbund, och kommunförbundet (i dag Sveriges kommuner och länning, SKL) som experter.
4. I denna regering ingick Moderaterna, Folkpartiet, Centerpartiet och Kristdemokraterna.
5. <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=935178>