



Företagsekonomiska institutionen
STOCKHOLMS UNIVERSITET

Magisteruppsats 10 poäng
VT 2005

Kommunernas organiserande av gymnasieutbildning –

för produktion eller värdeskapande?

Författare:
Göran Holmberg

Handledare:
Richard Gatarski, Ek. Dr.
Anders Lundkvist, Ek. Dr.

SAMMANFATTNING

Genom friskolereformen har det skapats möjlighet för friskolor och kommunala skolor att locka till sig elever. Den nya konkurrenssituationen får som konsekvens en stor osäkerhet i planeringen för skolorna och deras huvudmän kommunerna. De kommuner som främst är utsatta för osäkerheten är de som finns i storstadsregionerna, där tillgången till alternativa skolor är stor. Kommunerna har all anledning att överväga hur de skall organisera sin gymnasieutbildning. I organisationslitteraturen förekommer begrepp som att ”organisera värdeskapandet” och att vara ”affärsarkitekt”. Översatt till skolområdet skulle det betyda att kommunernas uppgift kanske inte i första hand ska vara att själv äga och producera kommunal gymnasieutbildning utan att, med ett mer kundfokuserat perspektiv, organisera utbildningen så att de skapar ökat värde för eleverna.

Syftet med uppsatsen har varit att utifrån ett organisationsteoretiskt perspektiv, och mot bakgrund av marknadssituationen, undersöka hur några kommuner organiserar skolutbildningen och besvara frågan om kommunerna ser som sin primära uppgift att äga och driva egna skolor eller om det är att skapa färdigutbildade gymnasiestudenter. Frågeställningen ska belysa två alternativa perspektiv på organiserandet: å ena sidan att utgå från en given organisationsform, eget ägande av skolor, och å andra sidan att utgå från ett värdeskapande för kunden vid valet av organisationsform.

Den metod jag valt för att samla empiriskt material är en fallstudie av fem kommuner i Stockholmsregionen. Fallstudien har tagit formen av kvalitativa forskningsintervjuer med företrädare för kommunernas skolförvaltning. Uppsatsens referensram baseras på teorier om organisationer i en dynamisk miljö och faktorer som påverkar organisationsstrukturen.

Undersökningen visar att den organisationsform som närmast överensstämmer med de undersökta skolförvaltningarnas är så kallad professionell byråkrati. Det finns få tecken på ett utvecklat nätverkstänkande i organisationerna, även om flera yttre förutsättningar finns. Dessutom pekar undersökningen på att ägandet och driften av gymnasieskolor är en viktig förutsättning och utgångspunkt för skolförvaltningarnas verksamhet, även om de intervjuade företrädarna för skolförvaltningarna inte uttalat ser det som en primär uppgift. Den andra uppgiften, att skapa färdigutbildade studenter, blir en uppgift underordnad organisationsformen.

Nyckelord: Gymnasieutbildning, friskolor, skolförvaltning, nätverk, imaginära organisationer, uppgift, mål, värdeskapande, kärnkompetens, outsourcing, entreprenad.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

SAMMANFATTNING	2
INNEHÅLLSFÖRTECKNING	3
1. INLEDNING	5
1.1 BAKGRUND	5
1.2 PROBLEMFÖRMULERING	7
1.3 SYFTE	8
1.4 AVGRÄNSNINGAR	9
2. METOD	10
2.1 ANSATS – PERSPEKTIV OCH SYNSÄTT	10
2.1.1 INTERVJUER SOM VERKTYG	12
2.2 TILLVÄGAGÅNGSSÄTT	12
2.2.1 HUR INTERVJUERNA GICK TILL	13
2.2.2 VAL AV FALL OCH DATAKÄLLOR	13
2.3 METODPROBLEM OCH KVALITETSKRAV	14
3. TEORI	16
3.1 ORGANISATIONER I EN DYNAMISK OMGIVNING	16
3.2 EN ORGANISATIONS GRUNDSTRUKTUR	18
3.3 NÄTVERK SOM ORGANISATIONSSTRUKTUR I EN DYNAMISK OMGIVNING	21
3.3.1 DEN IMAGINÄRA ORGANISATIONEN SOM EN UTVECKLAD NÄTVERKSFORM	23
3.3.2 LEDARFÖRETAGET OCH KÄRNKOMPETENSEN	24
3.3.3 OUTSOURCING SOM STRATEGI I ETT NÄTVERK	25
3.4 VÄRDESKAPANDE	26
3.5 UNDERSÖKNINGSMODELL	27
4. REDOVISNING AV EMPIRIN	29
4.1 DE UNDERSÖKTA KOMMUNERNA	29
4.1.1 HANINGE KOMMUN	29
4.1.2 HUDDINGE KOMMUN	31
4.1.3 TÄBY KOMMUN	34
4.1.4 DANDERYDS KOMMUN	37
4.1.5 STOCKHOLMS STAD	39
5. ANALYS OCH RESULTAT	43
5.1 MÅL OCH STRATEGIER	43
5.2 ORGANISATIONSSTRUKTUR	44
5.2.1 ORGANISATIONSASPEKTER: UPPGIFTER	44

5.2.2	ORGANISATIONSASPEKTER: TEKNIK	46
5.2.3	ORGANISATIONSASPEKTER: STORLEK	46
5.2.4	OMVÄRLDSASPEKTER: BEROENDE	47
5.2.5	OMVÄRLDSASPEKTER: OSÄKERHET	49
5.2.6	OMVÄRLDSASPEKTER: YTTRE TRYCK	50
5.3	UTFORMNING AV ORGANISATIONSSTRUKTUREN	50
5.3.1	ARBETSDELNING OCH NÄTVERKSTÄNKANDE	50
5.3.2	ARBETSDELNING, DET EGNA ÄGANDET OCH FRISKOLOR	53
5.3.3	ARBETSDELNING OCH KÄRNKOMPETENSEN	54
5.3.4	ARBETSDELNING OCH VÄRDESKAPANDET	55
5.3.5	SAMORDNING, STYRNING OCH KONTROLL	57
6.	SLUTSATSER	58
7.	AVSLUTANDE DISKUSSION	61
7.1	FÖRSLAG TILL VIDARE STUDIER	62
7.2	METODKRITIK	62
	KÄLLFÖRTECKNING	64
	BILAGOR	67
	BILAGA 1: INTERVJUFORMULÄR	67
	BILAGA 2: ORGANISATIONSMODELL SOM UNDERLAG FÖR INTERVJUERNA	69
	BILAGA 3: UTBILDNINGSMINISTER THOMAS ÖSTROS SVAR PÅ RIKSDAGSFRÅGA	70

1. INLEDNING

Som nybliven lärare och med mångårig erfarenhet från det privata näringslivet är det oundvikligt för mig att göra jämförelser mellan en skola och ett företag. Det svenska skolväsendet utgör numera en marknad som styrs av centrala mål, tillgång och efterfrågan, konkurrens etc. Och en skola kan ju betraktas som ett tjänsteföretag som konkurrerar med andra tjänsteföretag om kundernas – elevernas – gunst. Därför är skolmarknaden ett spännande forskningsfält där forskaren just nu ”live” kan studera vad som händer med en reglerad marknad som plötsligt utsätts för marknadskrafterna. Kommuner och skolledningar har sedan friskolereformen i början av 1990-talet ställts inför många svåra problem och befinner sig i en omställningsprocess med djupgående konsekvenser för alla inblandade parter som kommunledning, skolledning, lärare och elever.

I organisationslitteraturen diskuterar teoretikerna begrepp som ”imaginära organisationer”, ”organisera värdeskapandet” och så vidare, syftande till att det inte längre är att äga produktionen som är det primära, utan istället att skapa möjligheter att utöka nyttovärdet för kunden. Den fria skolmarknaden omfattar numera, förutom de kommunala skolorna, även friskolor och skolor utlagda på entreprenad. Ett riksdagsbeslut under 2004 kan öppna nya möjligheter för entreprenaddriven skolverksamhet. I näringslivet är outsourcing ett välkänt begrepp. Vad blir kommunernas roll om de tillåts outsourca hela eller delar av skolor? Vilken uppgift har kommunens centrala skolorganisation när eleverna redan nu kan välja bland flera olika skolformer?

Jag tänker i denna uppsats studera hur kommunerna organiserar gymnasieutbildningen.

1.1 *Bakgrund*

Riksdagen har sedan gammalt beslutat att den kommunala skolan på grundskole- och gymnasienivå skall hanteras av kommunen genom kommunala skolor. Som ett alternativ kompletterades beslutet 1992 med möjlighet att öppna friskolor. Dessutom har riksdagen gjort det möjligt för elever att kunna välja annan kommunal skola utanför sin hemkommun. Endast vuxenutbildning samt viss yrkesinriktad utbildning på gymnasienivå är undantagen lagen om att det är kommunerna som skall äga och driva de kommunala skolorna.

Numera går i stort sett alla grundskoleelever vidare till gymnasiet, nästan 98 % (Skolverket, 2004a). Många kommunala gymnasieskolor har en mycket blandad kundkrets med både yrkes- och högskoleinriktade elever. Rörligheten hos eleverna har också sedan reformstarten successivt ökat, vilket ställer stora krav på förändringsförmågan hos skolorna. Under en sjuårsperiod fram till läsåret 2002/2003 har de kommunala gymnasieskolornas marknadsandel i Stockholms län sjunkit från knappt 93 % till 82 %. Friskolorna har erövat 18 % av marknaden

(Regionplane- och trafikkontoret, 2003). Men det har inte bara skett en flykt till friskolor. Elevernas intressen och val av olika studieinriktningar har dessutom förändrats mycket. Dessa svängningar skapar stora problem för skolorna i deras resursplanering (Skolverket 2001). Trängda mellan marknadens krav, en ansträngd kommunal ekonomi och politikernas prioriteringar, tvingas kommunerna att se över sin kommunala skolverksamhet.

Det har debatterats och i riksdagen tagits upp frågan om inte kommunerna skulle kunna lägga hela skoluppdraget på entreprenad. Motiveringen är att det bland annat skulle öka kvaliteten genom konkurrens. Ett förslag från riksdagen att utöka möjligheten till entreprenad i gymnasieskolan ligger nu, hösten 2004, på regeringens bord och tidigare utbildningsministern Thomas Östros (bilaga 4) har tillsatt en utredning som ska se överbestämmelserna om entreprenad i gymnasieskolan. För närvarande regleras möjligheterna för kommunerna att bedriva skolutbildning via entreprenad av kommunallagen, skollagen och entreprenadlagen (Entreprenadlagen, 1993). En skola utlagd på entreprenad skulle vara ett slags mellanting mellan kommunalägd skola och friskola, där kommunen som huvudman avtalar med en fristående organisation att svara för hela eller delar av en gymnasieskolas drift, inkluderande allt från exempelvis lokaler, utbildning, betygsättning till ledning.

Jag ser speciellt två faktorer som ligger bakom diskussionen om skolor på entreprenad. Dels har den allmänna inställningen till konkurrens och nyttan av konkurrens inom skolväsendet förändrats i samhället. Denna attitydförändring har visat sig genom införandet av friskolereformen och möjligheten att låta elever välja utbildning inte bara i friskolor utan även i kommunala skolor utanför hemkommunen. Men en annan faktor som spelar in är kommunernas svaga ekonomi och de problem denna medför när det gäller utbildningen samt driften och ansvaret för de kommunala skolorna. Genom att lägga en verksamhet utanför det egna företaget, i näringslivet ofta kallat för outsourcing, kan företaget utnyttja den fria marknadens konkurrens och samtidigt dra nytta av specialisters större know-how och själva enbart koncentrera sig på kärnverksamheten.

Anlitande av underleverantörer förekommer för delar av skolans verksamhet. Förutom av entreprenadlagen tillåten utbildning, till exempel vissa yrkesorienterade ämnen inklusive vuxenutbildning, lägger kommuner ut driften av lokaler, snöröjning, matservering, datordrift etc. på entreprenad. Denna utplacering av vissa funktioner råder det sannolikt mindre debatt om, medan den slutliga utplaceringen av kärnverksamheten, utbildningen, är betydligt mer ideologiskt infekterad.

Andra kommunala verksamheter där entreprenadlösning praktiserats i större omfattning ger en fingervisning om vad som händer när viktiga kommunala uppdrag utsätts för konkurrens. Rapporten *90-talets anbudskonkurrens i äldreomsorgen – några utvecklingstendenser* (Svensson & Edebalk, 2001) berör upphandlingen av äldreomsorg i Sverige. I rapporten visades hur kommunens interna organisation som en slags spindel i nätet och organisatör av både egenägd och entreprenadutlagd äldreomsorg förändrade sin syn på samarbetet och även motiven bakom samarbetet. Från att ursprungligen vara att skapa mångfald och valfrihet betonades så småningom också kostnadsbesparingsmotivet. Från början såg kommunerna främst värdet i konkurrens-effekten, men sakta började ett

partnerskapstänkande mellan kommunen och entreprenören träda in i bilden. Partnerskapet kunde sammanfattas med orden förtroende, förhandling och stabilitet. Genom konkurrensen skapades det en öppnare attityd i kommunernas egna bolag. De blev mer mottagliga för förändringar och nya idéer.

I rapporten *Utbildning på Entreprenad* redogör Andersson & Hanselid (2000) för en omfattande granskning av utfallet av den hittillsvarande entreprenadverksamheten i den kommunala skolverksamheten. Författarna målar delvis upp en annan bild av entreprenadverksamheten i skolor jämfört med äldreården. Rapporten visar på att det är speciellt större kommuner som kunnat dra nytta av konkurrens mellan flera anordnande entreprenadföretag. Författarna menar att det är vanligare att kommunerna styrts av behovet av att lösa en viss utbildning än av att ge ökat värde i form av till exempel valfrihet för de studerande. Rapporten visar också på en hel del organisationsbrister i ledningen och styrningen hos kommunerna som ”spindlarna i nätet” (ibid., sid.74).

Den första rapporten pekar på en del positiva konsekvenser av att förändra en kommunal organisations sätt att strukturera sig och arbeta, till exempel genom att arbeta med entreprenadutlagd verksamhet. Den andra rapporten visar på vad som händer om den centrala organisationen inte fullt ut kan hantera sitt uppdrag. Slutsatserna av de två studierna visar bland annat att utvecklingen av den samordnande funktion som kommunen får är en process där motiven och sättet att samarbeta förändras och att det krävs en hel del av den centrala, styrande organisationen, för att få ut något av samarbetet.

1.2 *Problemformulering*

Genom elevernas fria rörlighet på skolmarknaden har det skapats möjlighet för friskolor och kommunala skolor att locka till sig elever. Men det skapar å andra sidan problem för de kommunala skolor som inte hänger med i utvecklingen och lyckas behålla sitt elevunderlag. De kommunala skolornas tidigare förutsägbara utveckling har förbytts i en stor osäkerhet i planeringen för skolorna och deras huvudmän kommunerna.

De kommuner som främst är drabbade av den nya konkurrensen är de som finns i storstadsregionerna, där tillgången till alternativa skolor är stor och där också eleverna har närhet till detta utbud. Men även mindre kommuner med små resurser och möjligheter att ordna en likvärdig utbildning befinner sig i farozonen. Risken finns att deras elever inte erbjuds samma möjligheter som de som bor i storstadsregionerna. Skollagens 1 kapitel, 2 § (Skollagen, 1985) fastställer kravet på ”lika tillgång” och ”likvärdig” utbildning varhelst i landet den anordnas.

För många kommuner kan den nya ordningen med konkurrens om kunderna och de negativa följderna av konkurrensen således vara besvärlig. Kommunerna får svårt att leva upp till riksdagens och elevernas krav på utbildningskvaliteten och finansieringen av utbildningen. Samtidigt som kommunen som huvudman har uppdraget enligt skollagen 1 kapitel, 4 § (Skollagen, 1985) från staten att ansvara för utbildning bl.a. i grundskola och gymnasium, är de dessutom uppbundna av lagar som reglerar hur utbildningen organisatoriskt får anordnas, till exempel

entreprenadlagen. Denna lag kan antas begränsa kommunernas möjligheter att anpassa sin utbildningsproduktion på det för kommunen mest optimala sättet. Ett företag i motsvarande svåra marknadssituation skulle sannolikt överväga att lägga ner delar av sin produktion.

En annan aspekt på konkurrensproblemet beskriver Norén (2003, sid. 138) i en studie om skolmarknaden i Göteborg. Han påvisar hur den fria skolmarknadens aktörer, bland annat friskolor, inte anser sig kunna lita på att kommunen intar en neutral hållning i administrationen av den fria marknaden. Misstron mot att kommunerna inte anses vara helt fristående från producentintresset har bland annat betydelse för kommunerna när det gäller att hävda sitt oberoende mot friskolorna.

Kommunerna har således all anledning att överväga hur de skall organisera sin gymnasieutbildning. För närvarande ges ett fåtal organisationsmöjligheter, eftersom sättet att anordna utbildning är omgärdat av lagmässiga begränsningar. Men beslut i riksdagen om möjlighet att lägga ut kommunal skola på entreprenad tyder på att ”stenen är i rullning” och flera av de restriktioner som hittills hindrat kommunerna i deras fria val av organisationsform för den lagstadgade utbildningen verkar kunna undanröjas. Friskolereformen var den första restriktionen. Därefter följde bland annat elevernas rätt till ökad rörlighet och skolpengen som förstärkte konkurrensen ytterligare. Om nu riksdagens intention kommer till stånd, skulle konkurrenssituationen vara än mer lik en fri marknad. Det skulle då skapa utökade möjligheter för kommunerna att bedriva sitt kommunala skolansvar under nya förutsättningar och i nya former.

I organisationslitteraturen förekommer begrepp som att ”organisera värdeskapandet” (Normann 2001, sid. 39) och att vara ”affärsarkitekt” (Söderman 2002, sid. 44). Översatt till skolfrågan skulle jag vilja tolka det som att kommunernas uppgift kanske inte i första hand är att själv äga och producera kommunal gymnasieutbildning (producent) utan att, med ett mer kundfokuserat perspektiv, organisera utbildningen så att de skapar ökat värde för kunderna, eleverna (värdeskapare). Frågan är om tankarna bakom dessa begrepp återfinns i kommunernas överväganden när det gäller utformandet av skolorganisationen?

Med utgångspunkt från ett organisationsteoretiskt perspektiv ska uppsatsen försöka besvara följande forskningsfråga:

- *ser kommunerna som sin primära uppgift att äga och driva egna skolor eller är det att skapa färdigutbildade gymnasiestudenter?*

1.3 Syfte

Syftet med uppsatsen tar sin utgångspunkt i organisations- och affärsutvecklingsteorier. Genom att intervjua företrädare för fem kommuners skolförvaltningar i Stockholmsområdet ska jag försöka få forskningsfrågan med avseende på förvaltningens primära uppgift besvarad. I frågeställningen ligger ett något tillspetsat motsatsförhållande mellan uppgiften att äga och driva egna skolor och att skapa färdigutbildade studenter. Jag ser frågeställningen som valet mellan två perspektiv på organiserandet; å ena sidan att utgå från en given

organisationsform, eget ägande av skolor, och å andra sidan att utgå från ett värdeskapande för kunden vid valet av organisationsform. De alternativa perspektiven borde resultera i val av olika organisationsformer. För att få frågan allsidigt belyst, kommer jag genom intervjuerna att ta reda på hur kommunerna organiserar skolutbildningen och vilka faktorer som respondenterna anser påverkar organisationernas utformning.

Min förhoppning är att studien ska bidra till kunskaper om hur kommunerna ser på organiserandet av skolutbildningen och deras anpassning till den nya konkurrenssituationen på skolmarknaden.

1.4 Avgränsningar

Det studerade ämnet inbjuder till många olika angreppssätt. Jag har valt att studera kommunernas skolorganisation ur ett strategiskt organisationsperspektiv på en övergripande nivå. Det innebär att jag enbart betraktar några av de olika alternativa former av organisationer som en kommun kan välja för gymnasieutbildningen och varför och hur kommunerna väljer den ena formen före den andra. Jag kommer att speciellt beakta organisationsutformningen i relation till kunderna och deras behov. Jag kommer inte att analysera samtliga faktorer som ligger till grund för modellen i figur 3.3, avsnitt 3.2, då jag inte anser de har relevans för uppsatsens syfte och omfattning.

Uppsatsens frågeställning blir extra intressant om kommunerna får fullständig frihet att dessutom välja organisationsform för de nuvarande egenägda skolorna. Frågan kan då lätt få en spekulativ karaktär då den tilltänkta reformen ännu inte ägt rum. Därför gäller frågeställningen enbart hur kommunerna ser på den nuvarande organisationen och planerna med hänsyn taget till givna möjligheter inom ramen för nuvarande lagstiftning.

En annan avgränsning är att jag inte studerar frågeställningen ur strikt ekonomisk synvinkel, utan primärt riktar min fokus på förhållandet mellan kund och organisationsform.

I min empiriska undersökning kommer jag i första hand att begränsa mig till några kommuner i Stockholms närhet. Syftet är inte att göra en heltäckande, riksomfattande studie, eftersom jag har begränsningar i tid och resurser, utan att genom ett teoretiskt urval av ett fåtal kommuner skapa ett empiriskt underlag. Med hjälp av tidigare genomförda undersökningar och mitt eget empiriska material ska jag försöka dra slutsatser.

2. METOD

Kapitlet beskriver min vetenskapliga utgångspunkt för val av metod för att undersöka och besvara uppsatsens syfte. I avsnittet Tillvägagångssätt redogör jag för den metod jag valt att arbeta med och avslutar med en kort redogörelse för problem och möjligheter i samband med insamling och analys av data.

2.1 Ansats – perspektiv och synsätt

Ett forskningsproblem kan lösas på flera olika sätt allt efter problemställningens art. Mitt syfte har varit att kartlägga hur kommuner organiserar gymnasieutbildning. Att se problemställningen ur ett pedagogiskt eller ett politiskt perspektiv ligger nära till hands. Men jag har valt ett organisationsteoretiskt perspektiv inom ramen för ett marknadsekonomiskt tänkande. Andersen (1998) beskriver några olika typer av syften för en vetenskaplig undersökning. Jag har inte funnit några tidigare undersökningar som direkt studerat det problemområde som den här uppsatsen skall belysa. Mitt syfte faller därför närmast under kategorin ”explorativa och problemidentifierande” undersökningar. Andersen (ibid.) menar att den explorativa undersökningen avser att identifiera och utforska mindre kända fenomen och förhållanden.

I samhällsvetenskaperna arbetar forskarna sällan med lagbundna företeelser, utan mer med teorier och hypoteser om samband. När forskaren söker tolka sådana samband ur empiriskt material spelar dennes förförståelse en viktig roll (Thurén, 1991). I forskarens förförståelse ingår bland annat den referens- eller föreställningsram, paradig, som forskaren har som utgångspunkt i sin syn på företeelsen. Med referens till vetenskapsfilosofen Thomas Kuhn kallar Thurén (1991) detta för att fakta blir teoriimpregnerade. Referensramen är de glasögon varmed forskaren tolkar verkligheten (Thurén, 1991), vilket illustrerar referensramens betydelse för insamlandet av data som underlag för analys.

Gilje & Grimen (2003, sid. 184) fördjupar diskussionen om förförståelsen genom att dela upp den i tre komponenter: språk och begrepp, trosuppfattningar samt individuella personliga erfarenheter. I till exempel en intervjusituation tar både forskaren och den intervjuade med sig denna förförståelse in i interaktionen och tolkningen av situationen. Gilje & Grimen (ibid., sid. 187) nämner också den tysta kunskapen som en viktig del av förförståelsen. Denna kunskap är av icke uttalad eller språkligt formulerad karaktär och styr mer eller mindre omedvetet våra tolkningar. Gummesson (2004, sid. 119) reflekterar över förförståelsens och paradigets betydelse och menar att forskaren är det viktigaste forskningsinstrumentet och detta instrument därför påverkas av forskarens egenskaper. Min egen bakgrund som relativt nybliven gymnasielärare i företagsekonomi samt mer än 30 års yrkeserfarenhet från det privata näringslivet i chefsbefattningar inom området marknadsföring och försäljning, utgör mina förutsättningar som forskare.

I uppsatsens teorikapitel kommer jag att redogöra för den teoribildning som finns på området och som jag kommer att använda som referensram när jag genomför min undersökning. I samhällsvetenskapen finns flera olika paradigmen och teorier. Kravet på en teori är bland annat att den skall kunna prövas empiriskt. I samband därmed beskriver Rehnman (1968, sid. 19) teoriernas roll i samhällsvetenskapen genom att hävda att "samhällsvetenskapens teorisatser är så suddiga och mätmetoderna så oprecisa, att det är omöjligt att genom observationer av verkligheten dra några säkra slutsatser om teorins eventuella förmåga att förklara och förutsäga". Men, som Rehnman (1968, sid. 26) skriver, "varje teori som har ett bestämt syfte måste, för att vara ändamålsenlig, vara enkel och bortse från mindre väsentliga faktorer". Med detta som bakgrundsreflektion har jag valt några för mitt syfte användbara teorier och modeller inom organisationsområdet som referensram.

För att uppfylla undersökningens syfte och besvara forskningsfrågan, väljer jag att genomföra en kvalitativ undersökning. Ett kvantitativt angreppssätt finner jag inte relevant med tanke på komplexiteten i frågeställningen. Flera forskare har beskrivit bakgrunden till att välja en kvalitativ ansats (t.ex. Lundahl & Skärvad, 1982). De menar att det kan vara en lämplig ansats när undersökningsobjektet är av så pass komplicerad art, att det är svårt att göra direkta mätningar. Det kan till exempel avse värderingar, attityder och föreställningar. Likaså när forskaren söker en förklarande ansats på problemställningen och inte har kontroll över vilka förklaringsvariabler som finns. Forskaren vinner dessutom närhet till problemet och aktörerna och når djupgående information, vilket betyder att en sannare tolkning kan uppnås.

Den metod jag valt för att samla empiriskt material är att genomföra en fallstudie av några kommuner. Enligt Lundahl & Skärvad (1982, sid. 134) är fallstudier en kvalitativ undersökningsmetod som ger möjligheter att identifiera och studera aktörer i ett socialt system. Fallstudieforskning är enligt Gummesson (2004, sid. 115) en lämplig metod när studiefenomenet är komplext och av tvetydig eller diffus karaktär. Fallstudier når oftast djupare än exempelvis kvantitativa metoder, och ger möjligheter till ett holistiskt betraktande av fenomenet. Syftet är, enligt Gummesson (ibid.), en ökad förståelse av det studerade objektet. Lundahl & Skärvad (1982, sid. 135) menar att det studerade objektet omfattar ett eller ett fåtal fall, vilka studeras noggrant och i fler dimensioner med syfte att bland annat formulera hypoteser samt exemplifiera och illustrera.

Fallstudien bygger oftast på ett aktörsorienterat synsätt (Lundahl & Skärvad, 1982, sid.134). Studiet av sociala system, ditt mitt studieobjekt hänförs, utgår i regel från att forskaren kan identifiera de mest inflytelserika aktörerna i systemet och deras verklighetsuppfattning, värderingar och motiv. Dessa så kallade signifikanta aktörer påverkar i mer eller mindre hög grad skeendet och studiet av ett sådant system består av tolkning av aktörernas agerande. I analysen av ett material använder forskaren ofta en hermeneutisk tolkningsprocess vars syfte är att vinna giltighet och gemensam förståelse av en texts mening. Den hermeneutiska tolkningen har dubbel relevans för intervjuforskningen: dels genom att belysa den dialog som skapar de intervjutexter som ska tolkas och dels genom att klargöra den process där intervjutexterna tolkas (Kvale, 1997, sid. 49).

Även om en kvalitativ undersökningsmetod oftast ger ett induktivt arbetssätt, där analys och tolkning av det empiriska materialet genererar teorier, menar Gummesson (2004, sid. 119) att fallstudiebaserad forskning också mycket väl kan vara teoritestande. Lundahl och Skärvad (1982, sid. 135) hävdar också att en fallstudie kan både utveckla och testa teorier. Mitt syfte är formulerat så att det i första hand söker svaret på om kommunerna ”följer organisationshandboken”, det vill säga en teoritestande, deduktiv metod.

2.1.1 Intervjuer som verktyg

Gummesson (2004, sid. 123) rekommenderar att forskaren vid val av empirimetoder frågar sig hur man får bra tillgång till de data man behöver. Förutom skriftligt material, som är relativt lättillgängligt i den offentliga sektorn, såg jag intervjuer som den datainsamlingsmetod som jag fann lämplig att använda.

Datainsamlingen har skett genom en så kallad kvalitativ forskningsintervju (Kvale, 1997). Enligt Kvale (ibid., sid. 17) innebär denna intervjuform att tolka meningsfulla relationer och där kunskapen framkommer genom samspel mellan parterna i intervjun. Den kvalitativa forskningsintervjun är halvstrukturerad till sin form, det vill säga varken ett öppet samtal eller hårt strukturerad intervju (ibid., sid. 32). Intervjun är, till skillnad från samtalet som intervjumetod, uppgiftsrelaterad (Lantz, 1993).

Nackdelen med en öppen intervjuform är att kvantitetsjämförelser försvåras mellan olika intervjuer, men det ligger inte heller i linje med studiens syfte, varför denna nackdel inte är relevant. Lantz (1993, sid. 21) menar istället att undersökningsmetodens styrka ligger i att just få frågeställningen belyst på flera olika sätt och därmed höjs kvaliteten på analysen av materialet. Den öppna intervjumetoden gör det möjligt att inte styra in respondenten på färdiga teorier genom att intervjuaren har vida frågor och får öppna svar (ibid.).

2.2 Tillvägagångssätt

För att uppfylla syftet med undersökningen förberedde jag mig genom att dels studera teorier och modeller bakom organisationsbegrepp som outsourcing, imaginära organisationer och värdeskapande, dels samla fakta från litteratur, utredningar och artiklar om teorierna och deras tillämpning i verkligheten. Syftet med denna förstudie var att söka en teoretisk referensram. Innan intervjutillfällena studerade jag också de i urvalet valda kommunernas material om sin skolverksamhet. Kommunerna är mycket öppna med sin information och på deras webbplatser finns material som gör intervjuaren förberedd. Denna förstudie gav möjlighet att fördjupa mig i problemet och att förtydliga och skärpa problemformuleringen. Den gav också indikationer på problemets aktualitet. Frågan om ämnets aktualitet och relevans redogör Gilje och Grimen (2003) för. De tolkar Webers diskussion om forskningens värdfrihet och att forskningen är värderelaterad med att den skall knyta an till aktuella samhällsfrågor för att ha relevans för forskaren. Denna infallsvinkel gav mig stöd att arbeta vidare med

frågeställningen, som jag beskrivit i Inledningskapitlet. Jag diskuterade frågeställningen med kollegor och rektor på min skola och kontaktade också departementssekreterare Kent Eriksson på Utbildningsdepartementet för att stämna av frågans aktualitet (se avsnitt 1.1 samt bilaga 4).

Förberedelserna inleddes med en litteratursökning. Jag gjorde dels en allmän Internetsökning, dels också via skolverkets hemsida, i Rixlex, i Libris samt i ett antal övriga databaser, t.ex. Affärsdata, Artikelsök, EconLit, Mediarkivet med flera. De sökord jag använde var bland annat outsourcing, outplacement, entreprenad, imaginära organisationer, virtuella organisationer, kärnkompetens, värdeskapande och kombinationer med ord som skola, friskola, utbildning, kommuner, kärnvärden, styrning, kontroll, värde, etc. och dess engelska översättningar. Genom litteraturstudier fick jag möjlighet att addera ytterligare litteratur via litteraturlistor.

2.2.1 Hur intervjuerna gick till

Den stora fördelen med kvalitativa intervjuer är deras öppenhet, hävdar Kvale (1997, sid. 82). Han menar att det inte finns någon färdigformulerad standardteknik. Det upplägg jag följt, i linje med Kvales (ibid., sid. 85) rekommendationer var att göra intervjuerna med hjälp av en intervjuguide och ett reflekterande förhållningssätt både till den kunskap jag sökte och i relationen med den intervjuade. Jag ställde samman en intervjuguide (se bilaga) och genomförde en testintervju för att se hur frågorna fungerade och för att kunna "kalibrera" intervjuguiden. En bra intervjufråga menar Kvale (ibid. sid. 121) är att den både ska bidra till kunskapen och ett bra samspel mellan intervjuaren och den intervjuade. Jag formulerade frågorna med hjälp av den modell för den empiriska undersökningen (avsnitt 3.5) som jag konstruerade.

Intervjuerna, som skedde på plats hos de intervjuade, registrerades med en MP3-spelare, vilket gav mig som ensam intervjuare möjlighet att koncentrera mig på ämnet och dynamiken i intervjun. Efter intervjutillfällena skrev jag ut det inspelade materialet och strukturerade det efter modellen i avsnitt 3.5. Därefter vidtog analysen.

I en fallstudie menar Gummesson (2004) att analysen av data delvis sker parallellt med datainsamlingen, liksom även tolkning och preliminära slutsatser. Han menar att kvalitativ forskning är att göra jämförelser. I min studie handlar det om att jämföra ett idealfall (det värdeskapande företaget) med verkligheten och studera avvikelser och orsaker till dessa avvikelser. Eftersom min studie inte genererade några kvantitativa data, handlade det till stor del om att tolka ett fåtal fall för att nå fördjupad kunskap. Gummesson (ibid.) beskriver detta förfarande som att systematisera sunt förnuft.

2.2.2 Val av fall och datakällor

Som fall har jag valt ut fem olika kommuner i Stockholm med omnejd. Kommunerna valdes med tanke på att försöka täcka in representanter för

kommuner nära Stockholm samt dessutom Stockholms stad, med tanke på att det är i detta område som friskolor är vanligast förekommande. Från varje kommun har jag valt att intervjua en person i ledande ställning med förvaltningsansvar för gymnasieutbildningsfrågor. Jag har medvetet valt att intervjua den som praktiskt arbetar i och med organisationen, till exempel gymnasiechefen alternativt utbildningschefen (motsvarande), det vill säga den som är verksamhetsansvarig för gymnasieförvaltningen eller den totala skolförvaltningen. Jag har valt att inte intervjua de politiskt ansvariga, då jag ansett att de intervjuade tjänstemännen skulle kunna ge en allsidigare bild av både praktiska och politiska frågor.

På frågan hur många fall och intervjupersoner jag behöver intervjua ger Kvale (1997, sid. 97) svaret ”intervjua så många personer som behövs för att ta reda på vad du vill veta”. Det innebär ett teoretiskt, icke-representativt urval av respondenter (Gummesson, 2004, sid. 126). Då jag primärt sökte fördjupad kunskap om problematiken, men inte en fullständig kartläggning, menar jag att det urval jag gjorde bör vara tillräckligt för att uppnå uppsatsens syfte. Metoden bygger enligt Gummesson (ibid.) på att forskaren börjar med ett fall som bedöms som givande, för att sedan komplettera med ytterligare fall till dess en kunskapsmättnad bedöms ha uppnåtts. Urvalet gick till så att jag först valde ut tre kommuner, för att sedan komplettera med ytterligare två kommuner. Valet av de kompletterande kommunerna byggde på den kunskap jag erhöll under de första intervjuerna.

2.3 *Metodproblem och kvalitetskrav*

Lundahl och Skärvad (1982) klarlägger några krav på en framgångsrik fallstudie. De betonar vikten av fokusering av frågeställningen. Vidare tar de upp frågan om antalet studerade fall för att få allmängiltighet i undersökningen. Fördelen med att kunna göra jämförelser mellan flera studieobjekt förhöjer naturligtvis studiens värde och möjliggör också att i analysen kunna upptäcka viktiga skillnader och nyanser. En annan fråga författarna (ibid.) tar upp är val av fall, det vill säga typiska fall eller avvikande framgångsrika eller misslyckade fall. De ger ingen vägledning, utan det är forskarens egen bedömning som får avgöra. Fokuseringen av frågeställningen har jag i intervjuerna försökt hantera genom att använda mig av en intervjuguide och följa en undersökningsmodell. Jag har valt fem olika kommuner i Stockholmsregionen och som jag bedömt som tillräckligt avvikande för att kunna ge variation och nyanser i studien.

Lantz (1993) tar upp tre generella krav på intervjun som datainsamlingsmetod: reliabilitet, validitet och intersubjektivitet. Det sistnämnda kravet innebär enligt Lantz att slutsatserna ska vara möjliga för andra att granska. Jag har dokumenterat intervjuerna i textformat samt angivit respondenterna vid namn för att nå intersubjektivitet. En annan aspekt på insamlade data är deras generaliserbarhet, det vill säga i vilken mån de kan sägas representera en större population än den undersökta. Lantz (ibid., sid.17) använder termen giltighet för att i professionellt genomförda intervjuer beskriva resultatets generaliserbarhet. Giltighet står enligt Lantz för att undersökningen ska öka förståelsen för det studerade fenomenet, vilket jag haft som ambition att nå. Genom det ringa antalet intervjuade och genom val av geografiskt område kan jag inte hävda större generaliserbarhet än för den undersökta populationen, men undersökningen bör vara giltig för

Stockholmsområdets kommuner och för andra områden med likartade förutsättningar.

Validitets- och reliabilitetskraven innebär, menar Lantz (1993, sid.13), att de ska vara så pass tillförlitliga och giltiga att de är användbara för andra. I en intervju ska intervjuaren också ha lyckats fånga in det respondenten vill säga. Det ska inte bara gå att återge via inspelning, utan det gäller dessutom att i intervjun ha skapat ett positivt klimat, att ha gett respondenten möjlighet att ge röst åt sina tankar och att ha ställt relevanta frågor. På frågan om data återgivna i en intervju speglar en objektiv verklighet eller bara är respondentens subjektiva återgivande, menar Lantz (ibid., sid.15f.) att det objektiva och det subjektiva bara speglar olika sammanhang. Forskaren måste vara medveten om att en intervju är en systematisk undersökning av subjektivt uppfattade fenomen.

Gummesson (2004) beskriver en undersökning med hög reliabilitet som en studie som kan upprepas av andra och alla ska komma till samma slutsats. Han menar att det knappast är möjligt eller önskvärt när man ska studera mångfacetterade frågeställningar. Kvale (1997, sid. 98) refererar till tidigare erfarenheter när han säger att forskaren bör koncentrera sig på ett fåtal intensiva fallstudier om syftet är att erhålla generell kunskap. Därmed bemöter han kritiken av intervjuundersökningar för att de inte är generaliserbara eftersom intervjupersonerna är för få.

Validitetsaspekten, hur väl undersökningen beskriver det fenomen forskaren hade för avsikt att beskriva, redogör Ödman för (2004, sid.88). Han skriver att det viktigaste validitetskriteriet i en hermeneutisk tolkning är helhetskriteriet. Det innebär, enligt Ödman, att helheten ska stödjas av deltolkningarna och att det inte får finnas någon motsättning mellan tolkningen och forskningsmaterialet. Kvalitativa undersökningar är en fråga om tolkning menar Ödman, och det som avgör framgången i denna process är analytikerns eget omdöme och logiska förmåga.

Jag har försökt att få en grundlig genomlysning av forskarfrågan för att nå generell kunskap, genom en kombination av en fokuserad frågeställning som tillämpats på fem olika fall med relativt långa intervjuer. Tolkningen av materialet blir ett kritiskt moment i samband med bedömningen av värdet av undersökningen. Genom den erfarenhet jag har av både skolvärlden och arbete i näringslivet, anser jag att jag besitter ett tillräckligt stort kunnande och insikt i frågeställningen för att kunna genomföra en omdömesgill analys.

3. TEORI

I det här kapitlet redovisar jag inledningsvis forskares tankar om hur organisationer utvecklas i en dynamisk omgivning. Några konsekvenser av utvecklingen har blivit nya teorier och modeller för nätverk och värdeskapande. Detta bildar den teoretiska referensramen som jag använt i den empiriska studien.

3.1 Organisationer i en dynamisk omgivning

Under 1970-talet började organisationsforskarnas diskussioner om behovet av nya sätt att se på organisationsutformningen att ta fart (Höpner, 2002, sid. 219). Bakgrunden var att företagen inte längre kunde ta "omgivningen för given" på samma sätt som tidigare. Till exempel skapade oljekrisen instabilitet i världsekonomin. Den snabba tekniska utvecklingen genom till exempel IT-tekniken och kundernas till synes allt snabbare smakförändringar bidrog till detta behov av ökad flexibilitet i verksamhetsstrukturerna. I en osäker och snabbföränderlig omgivning passade en organisk, mot omvärlden öppnare, organisationsstruktur bättre än en stabil, mekanisk struktur.

Framtidsforskaren Alvin Toffler (1980) beskrev den utveckling som organisationerna genomgick för att anpassa sig till de rådande förutsättningarna i termer av "vågor". Den andra vågens verksamhet, aktuell fram till 1970-talet, menade Toffler var sådana som existerade i en stabil omgivning. Förändringarna under 70-talet föranledde honom att se en tredje vågens verksamheter ta form. Han menade att det flexibla kunskapsområdet kräver organisationer med flexibilitet och omställningsberedskap. Det han beskrev var nätverksperspektivet för en verksamhet i en dynamisk, osäker omgivning. Höpner (2002, sid. 219) beskriver några karakteristika för de två "generationerna" av verksamheter (figur 3.1).

Kännetecken:	Andra vågens verksamheter	Tredje vågens verksamheter
Organisation	Hierarki	Nätverk
Fokus	Organisation	Individ
Stil	Strukturer	Flexibilitet
Styrkeunderlag	Stabilitet	Flexibilitet
Ledning	Dogmatik	Inspirerande
Resurs	Pengar	Information
Fördel	Större likhet	Meningsfull skillnad
Motivation	Att fullända	Att bygga

Fig. 3.1 Utvalda kännetecken för andra och tredje vågens verksamheter. Från Toffler, återgiven av Höpner (2002)

Normann (2001, sid. 40) lade ett annat perspektiv på organisationsutvecklingen. Historiskt, menade han, har utvecklingen vad gäller synen på kunden och strategin för att nå kunden utvecklats i tre stadier. De stadier han beskrev illustreras i figur 3.2.

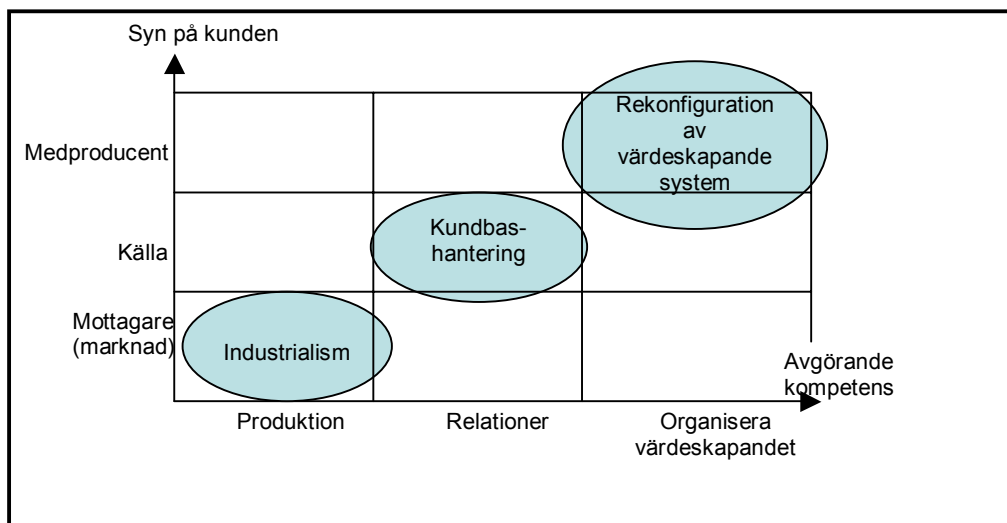


Fig.3.2 De tre stadierna i de strategiska paradigmen utveckling. Enligt Normann (2001)

I det första stadiet, ”industrialism”, betonades produktionen som organisationens avgörande kompetens. När det rådde knapphet på varor var förmågan i den egna produktionen en viktig kompetens i företagen. I nästa stadie var den avgörande kompetensen att kunna hantera kundrelationer. Det gällde att ”utnyttja kundbasens” affärspotential. Begrepp som relationsmarknadsföring, kunddatabaser och service management myntades och man tog inte bara hänsyn till traditionella resultatmätt utan försökte bland annat med mät- och styrinstrumentet Balanced Scorecard (Kaplan, 2001) även inkludera och ta hänsyn till andra dimensioner som exempelvis kundnöjdhet och kundandel. Normann (2001) menade att ett paradigmskifte skedde i denna fas genom att man nu betraktade affärer som komna från kunden. Normann (2001, sid.36) beskriver det målande med uttrycket ”marknaden som utlopp ersätts med kunden som källa”.

I det tredje stadiet, ”rekonfiguration av värdeskapande system”, ses kunden som en aktiv deltagare och medproducent i värdeskapandet. Det som varit drivkraften för inträdet till denna fas har enligt Normann (2001) varit ny teknik, nämligen Informationstekniken (IT). Han beskriver ett sätt att se på en organisation i det tredje stadiet, som också kan vara fruktbart när man ska analysera kommunernas roll i utbildningsproduktionen. Han menar att det är organisationens förmåga att organisera värdeskapandet som är dess avgörande kompetens. Med värde menar Normann det som är av värde för kunden och att vara ”värdeskapandets organisatör” innebär att vara den som ser till så att organisationens mål uppnås, inte främst genom egen produktions- och relationskompetens, utan genom att organisera egna och andras kompetenser för syftet. Värdeskapandets organisatör tar rollen av spindeln i ett nätverk.

En viktig utgångspunkt i min studie är antagandet om en likhet mellan de förändringar som har skett i den svenska skolvärlden och det som Höpner (2002)

menade låg bakom behovet av att se på organisationsstrukturer med nya ögon. Från att ha varit en marknad som utmärkts av stabilitet, förutsägbarhet och avsaknad av konkurrens är nu skolmarknaden istället konkurrensutsatt och dynamisk. Som konsekvens skulle det därför också krävas av verksamheter som agerar på skolmarknaden ett organisationsperspektiv som utmärks av flexibilitet och omställningsberedskap, dvs. en nätverkstänkande.

Med grund i min förstudie antar jag att många skolor (och kommuner) befinner sig i det som Normann ovan i fig. 3.2 benämner industrialism, det vill säga produktionsstadiet. I en magisteruppsats beskriver till exempel Johnsson & Åkerhielm (2003) gymnasieskolornas trevande försök att arbeta med kundrelationer och påvisar skolornas bristande strategiska marknadsföringskompetens. Men samtidigt finns indikationer på att några kommuner redan arbetar i nätverk med en del av verksamheten utlagd på entreprenad. Normanns modell enligt figuren 3.2 ska inte ses som en "rätlinjig" utveckling för alla företag. Olika företag och olika branscher har sannolikt hunnit olika långt i utvecklingen i de olika stadierna. Produktions- och relationskompetens är, menar Normann, fortfarande viktiga kompetenser, men den övergripande kompetensen är att kunna organisera värdeskapandet.

Med Höpnerns och Normanns perspektiv på organisationsutvecklingen som jag beskrivit ovan som referensram, kommer jag fortsättningsvis i teorikapitlet att redogöra för nätverksorganisationer och värdeskapandet i sådana organisationer samt begrepp och modeller som hänger samman med dem. Jag kommer att beskriva

- viktiga element i en organisations struktur och några speciella förhållanden som gäller för en offentlig organisation
- olika former av nätverk (t.ex. virtuella och imaginära nätverk) och begrepp som har med nätverk att göra: outsourcing och entreprenad, kärnkompetens, ledarföretag
- värdeskapande och begrepp som har med värdeskapande att göra: kundvärde, värdekedja, värdestjärna.

Dessa modeller och begrepp bildar utgångspunkt för min empiriska undersökning och tolkning av materialet.

3.2 *En organisations grundstruktur*

Som utgångspunkt i analysen av kommunernas organiserande av utbildningsproduktionen är det viktigt att se vad som påverkar en organisations struktur. Kärnan i en organisation består av tre delar (Jacobsen & Thorsvik 2002, sid. 33):

- vilka uppgifter organisationen ska utföra
- vilka tekniker (hjälpmedel som verktyg och kompetens) den behöver för att lösa uppgifterna
- vilka mål (ambitioner) organisationen har när den ska lösa uppgifterna

Jacobsen & Thorsvik (2002, sid. 10) definierar en organisation som ett socialt system som är medvetet konstruerat för att uppnå bestämda mål. System i detta fall är en avgränsad grupp människor, beroende av omvärlden, som samverkar för att uppnå de mål som är satta för organisationen. Jacobsen & Thorsvik (2002, sid. 13) beskriver en organisation som ett produktionssystem. I figur 3.3 illustreras deras syn på detta system.

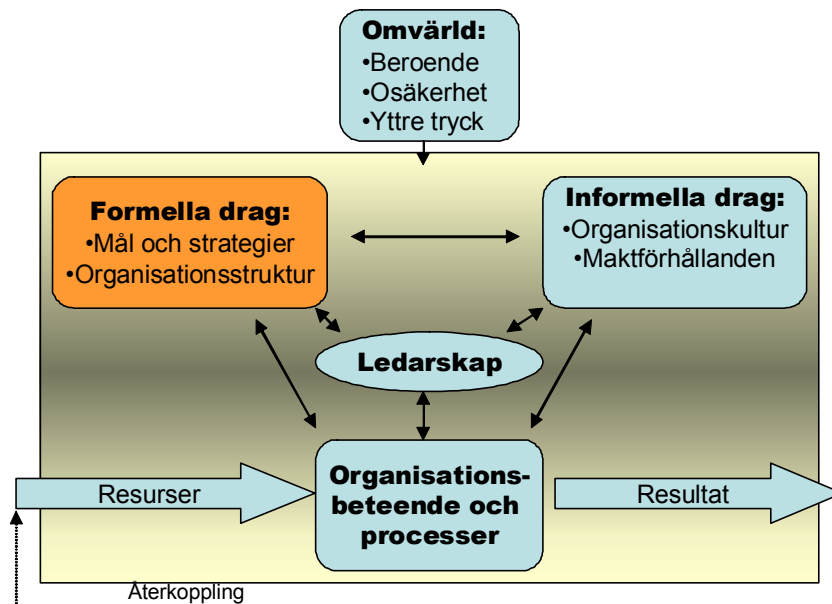


Fig.3.3 Ett överordnat perspektiv på en organisation. Enligt Jacobsen & Thorsvik (2002)

Organisationens formella drag, det vill säga mål och strategier samt organisationsstruktur, påverkas av ett antal yttre och inre faktorer enligt figur 3.3. Jag kommer i denna uppsats endast att behandla den kommunala skolorganisationens formella drag, det vill säga mål och strategier samt organisationsstruktur och vad som påverkar dessa, då jag anser att de har mest relevans för syftet.

Jacobsen & Thorsvik (2002, sid. 86, 109) fördjupar sin analys av organisationsstrukturen genom att beskriva ett antal faktorer som påverkar strukturen, uppdelade i omvärldsaspekter och organisationsaspekter, vilket åskådliggörs i figur 3.4.

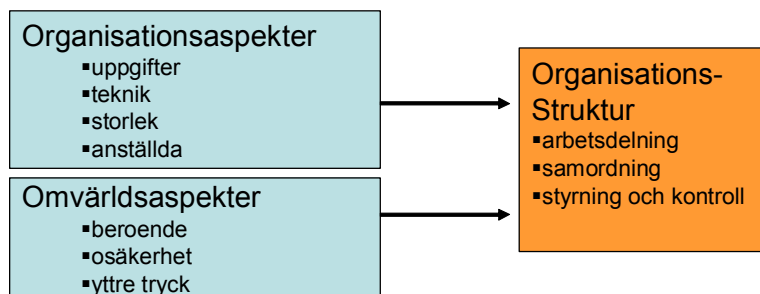


Fig.3.4 Förhållanden som påverkar organisationsstrukturens utformning. Enligt Jacobsen & Thorsvik (2002)

Med uppgifter i fig. 3.4 men Jacobsen & Thorsvik vilka uppgifter organisationen ska lösa. Teknik syftar på de verktyg och den kompetens organisationen behöver för uppgiften. Storleken på organisation, t.ex. mätt i antal anställda, påverkar också organisationsstrukturen. En annan faktor är de anställda, det vill säga individerna och deras påverkar på organisationen. Omvärldsaspekterna är faktorer utanför organisationen men som ändå påverkar den. Beroendefaktorer avser hur externa aktörer påverkar organisationsutformningen, till exempel genom kapital och arbetskraft eller legitimitet och uppslutning. Osäkerhet är faktorer som skapar en dynamisk och heterogen omvärld och som är svåra eller omöjliga att förutsäga. Förhållanden utanför organisationen, som till exempel värderingar, maktförhållanden och kulturer, kan skapa ett yttre tryck på organisationens struktur och dess mål.

De delar i en organisation som påverkas enligt fig. 3.4 är för det första arbetsdelningen, det vill säga hur organisationen ska gruppera arbetsuppgifterna och dela in i organisationer (Jacobsen & Thorsvik, 2002, sid. 86). Det innebär i regel en funktionsbaserad, en marknadsbaserad eller en nätverksbaserad indelning eller kombinationer därav, till exempel matrisstruktur. För det andra är det samordningen, som avser de oftast formella strukturer som behövs för att samordna de fördelade arbetsuppgifterna. Slutligen är det styrning och kontroll, som syftar på system som ska skapa överensstämmelse mellan olika interna gruppers mål.

Jacobsen & Thorsvik hävdar (2002, sid. 95) att behovet av samordning i en organisation ökar med stigande horisontell differentiering (antal formella enheter som kontor, avdelningar etc.) och det gäller oavsett organisationsstruktur. I organisationslitteraturen (ibid.) skiljer man mellan några olika former av samordning; från ömsesidig anpassning i mycket små organisationer till standardisering av arbetsuppgifterna, till exempel genom regler och skriftliga rutiner. Ett alternativ är standardisering av resultatet (ibid., sid. 99). Målstyrning är en vanlig teknik i detta sammanhang. Den medför en hel del fördelar, främst möjligheten till decentralisering av besluten. En väsentlig nackdel (ibid.) är s.k. målförskjutning, det vill säga att de ansvariga koncentrerar sig på att uppvisa resultat mot de mätsatta målen men tappar helheten.

Styrning avser hur organisationen ser till att organisationens medlemmar arbetar mot de uppsatta målen och kontrollen syftar på hur detta kontrolleras. Jacobsen & Thorsvik menar (2002, sid. 108) att styrnings- och kontrollmekanismerna är alternativa metoder att uppnå de uppsatta målen. ”Mål- och resultatorienterad styrning” samt ”kvalitetsstyrning” är exempel på metoder för att uppnå detta.

Jacobsen & Thorsvik (2002, sid. 90) pekar på för- och nackdelar med de olika alternativa organisationsindelningarna. I valet mellan funktions- och marknadsbaserad indelning nämns (ibid., sid. 92) tre kriterier: a) stabilitet hos marknaden, b) hur många olika verksamhetsområden organisationen har och c) möjliga stordriftsfördelar. Organisationer som verkar på en marknad med låg stabilitet och har många verksamhetsområden väljer oftast marknadsbaserad indelning. I kommande avsnitt diskuteras alternativet nätverksbaserad indelning av organisationen.

En organisations huvudmål kan enligt Jacobsen & Thorsvik (2002, sid. 47f) ha karaktären av ett önskat framtida tillstånd och vara en beskrivning av den s.k. domän där organisationen vill verka. Fem förhållanden bestämmer

organisationens domän: vilket geografiskt område organisationen vill verka i, vilka kunder man vänder sig till, vilka leverantörer som är viktigast för organisationen, vilka konkurrenter och samarbetspartner som finns samt vilken teknik man ska använda (dvs. vad som är huvuduppgiften och hur organisationen ska lösa huvuduppgiften). En organisations mål kan också beskrivas med det som kallas mål-medelhierarkier, där ett mål på en lägre nivå kan bli ett medel för att nå ett mål på högre nivå, samtliga underordnat huvudmålet för organisationen. Syftet med målhierarkin är att säkerställa att huvudmålet uppfylls. Organisationens strategi är nära kopplad till målen (ibid.) och beskriver metoden att ta sig till målet. I uppsatsen kommer jag endast att behandla strategin med avseende på organisationsutformningen.

I offentliga organisationer kan speciellt en faktor, organisationens mål, vara annorlunda än i privata organisationer. Det skapar speciella förutsättningar för organisationsutformningen. Jacobsen & Thorsvik (2002, sid. 62) menar att målsättningar i en offentlig verksamhet ofta blir mer komplexa och präglade av politiskt kompromissande än privat verksamhet på grund av ett antal förhållanden:

- den offentliga verksamheten ska leva upp till ett antal demokratiska ideal: lika behandling, förutsägbarhet, deltagande av berörda parter och medborgarna i allmänhet samt förmedla centrala samhällsvärden
- verksamheten består oftast av tjänsteproduktion hårt styrd av lagar och föreskrifter där mål/medel är oklara
- målen är kontinuerliga, dvs. det finns inget direkt uppnåendemål ("vi ska nå...") vid viss tidpunkt; istället har de mer karaktären av "vi ska bedriva..."
- den offentliga verksamheten kan inte välja sin marknad och kundkrets
- offentliga organisationer styrs oftast av politiska kompromisser och deras mål tenderar därmed att bli oklara, komplexa och instabila.

Målen påverkas av organisationens maktbärare. I en kommun spelar de styrande partiernas ideologi och värderingar stor roll för målsättningen och därmed slutligen för organisationsutformningen (Jacobsen & Thorsvik, 2002).

3.3 Nätverk som organisationsstruktur i en dynamisk omgivning

Flera faktorer bidrar till att företag bildar nätverk för att öka flexibiliteten (Höpner, 2002, sid. 219). Det kan till exempel vara osäkerheten som gäller på en marknad och svårigheter att förutsäga händelser i omgivningen. Kundernas allt snabbare smalförändringar och den tekniska utvecklingen, speciellt inom informationstekniken är andra bidragande faktorer.

Jacobsen & Thorsvik (2002) menar att utvecklingen går i riktning mot horisontella strukturer och nätverksrelationer med flexibilitet, innovation och omställningsförmåga som fördelar. De menar också att organisationerna måste bli mindre för att befärma anpassningsförmåga och förändring i en dynamisk och osäker omgivning. Organisationerna bör försöka identifiera sin kärnkompetens och koncentrera sig till denna kärnverksamhet. Övriga funktioner kan de överväga att överlåta till andra genom outsourcing.

När en organisation flyttar ut en funktion till utomstående företag, återstår fortfarande rollen som samordnare av de olika funktionerna i organisationens verksamhet, oavsett om dessa funktioner finns inne i eller utanför organisationen. Man har skapat en nätverksorganisation. Det grundläggande begreppet ”nätverk” bygger på förutsättningen att alla verksamheter har relationer till sin omgivning och att endast ett fåtal organisationer kan producera allting själva. Jacobsen & Thorsvik (2002, sid. 94) ger en definition av nätverksstruktur som ”ett formaliserat och stabilt samarbete mellan olika organisationer kring köp av varor och tjänster”.

I forsknings- och managementlitteraturen nämns flera olika typer av nätverksstrukturer. Jag har inte funnit någon entydig definition av de olika verksamhetsnätverk som förekommer, och Höpner (2002, sid. 218) hävdar att det inte bildats någon dominerande nätverksteori eller nätverksskola.

I figur 3.5 beskriver Hedberg (2002, sid. 10) några olika typer av nätverksorganisationer, som faller under det allmänna begreppet nätverk. Han särskiljer den virtuella organisationen från den imaginära organisationen. Den förstnämnda organisationsformen står för ett mer temporärt, IT-inriktat affärsprojekt på Internet, medan den imaginära formen normalt har längre tidshorisont och inte på samma sätt har IT som en förutsättning (men som många gånger utnyttjar IT strategiskt). I figur 3.5 jämför Hedberg dessa med några andra former av lägre komplexitetsgrad.

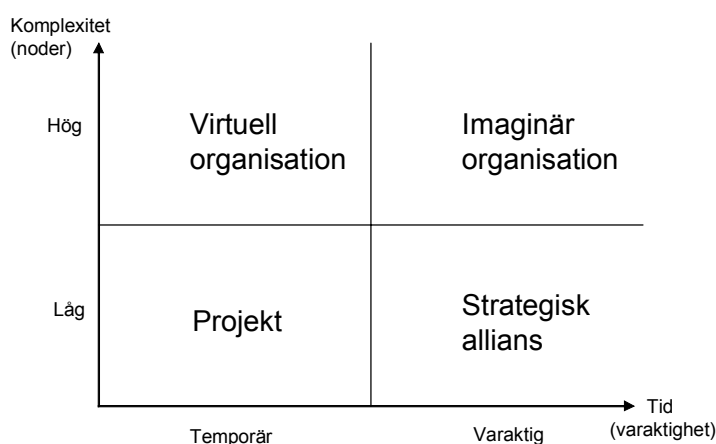


Fig. 3.5 Komplexitet och varaktighet är särskiljande kriterier för olika typer av nätverksorganisationer. Enligt Hedberg (2002)

I min uppsats använder jag begreppet nätverk dels som en beteckning för företaget över huvud taget, dels för en enklare form av nätverk, där en organisation lägger ut vissa funktioner, till exempel städning, på entreprenad. Den imaginära organisationen använder jag för ett nätverkssamarbete av djupare, mer utvecklad och strategisk karaktär.

Bland de viktigaste fördelarna med nätverksorganisationer framhåller Jacobsen & Thorsvik (2002, sid. 278) att nätverk ger flexibla organisationer. Grönroos (1992, sid. 196) nämner faktorer som beaktar kundfördelarna i små organisationer som kommer nära kunderna. Men nätverk medför inte bara fördelar. Även om

fördelarna är påtagliga under vissa förhållanden, så är det inte givet att nätverkslösningen är den bästa i alla situationer.

3.3.1 Den imaginära organisationen som en utvecklad nätverksform

Den imaginära organisationen kan ses, enligt fig. 3.5 ovan, som en mer utvecklad form av nätverksstruktur. Synen på vad en imaginär organisation är har också utvecklats. En tidig definition av imaginära organisationer av Hedberg m.fl.(2000, sid. 16) var ”system där för företaget avgörande värden, processer och aktörer också existerar och hanteras utanför företagets juridiska enhet, redovisningar och organisatoriska beskrivningsspråk”.

Hedberg m.fl. (2000) såg imaginära organisationer inte bara som en organisationsform utan även som ett perspektiv på företagen. Organisationsformen beskrivs med termer som ”fokusering”, ”viljeakt”, ”helhetsbild”, ”regissering”. Författarna (ibid., sid. 16) menade att imaginära organisationer är ett samlande begrepp på det nya företagande som med hjälp av nätverk, IT, kundrelationer med mera utnyttjar en organisation som går utanför den egna verksamhetens gränser och därmed synliggör och frigör ”imaginära” resurser.

I en senare bok beskriver Hedberg (2002) den imaginära organisationen som ett samarbete mellan företag med en gemensam kundbas. Det ledande företaget, spindeln i nätet, bildar kärnan i den imaginära organisationen och skapar en gemensam vision och kultur. Det som håller samman en organisation av detta lösliga nätverk är processer som bygger på förtroende, beroende, synergier, gemensam respekt och gemensamt lärande. Dessutom finns transparenta system för leverans, produktion, betalning och kommunikation. Vanligt, men inte som en förutsättning, är enligt Hedberg (ibid.) avancerat användande av IT. Inte heller är lägre transaktionskostnader en avgörande förklaring för etableringen av imaginära nätverk. Nätverkets skapare har affärsvisioner om den utvidgade organisationen, de har kunnande och kontaktnät (know-how och know-who). Dessutom är förtroende en viktig del i relationerna.

Hedberg (2002, sid. 12) utvidgar definitionen av imaginära organisationer genom att bland annat betona samarbetet med andra organisationer och dessutom införs begreppet ledarföretag (core unit):

(Imaginary) organizations are cooperative enterprises that attempt to balance exploitation and exploration through combinations of systems for vertical integration with processes for interorganizational collaboration, a core unit assumes leadership through the elaboration of shared visions and elements of communal culture. Although information technology mostly serves as an important enabler, the social texture of trust-building processes, interdependencies and synergies, mutual respect and learning, together with transparent exchange mechanisms are what makes these loosely-coupled networks organizations.

(Hedberg, 2002)

I definitionen framhåller Hedberg (2002, sid. 12) balansen mellan att ”utnyttja och utveckla” (exploitation and exploration) och ”styrningen” (core unit, leadership,

shared vision, communal culture) som utmärkande egenskaper för en imaginär organisation.

Hedberg (2002, sid. 13) beskriver det imaginära organiserandet med hjälp av en modell, figur 3.6.

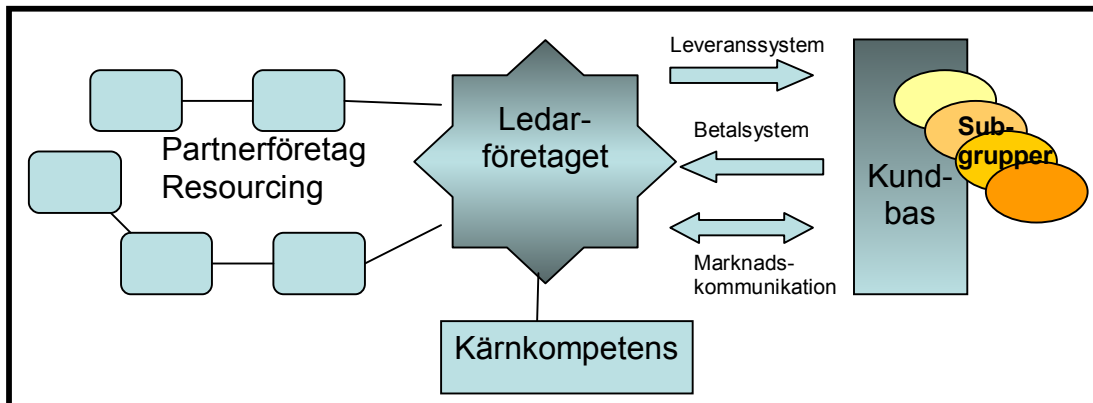


Fig.3.6 Det imaginära systemet. Egen bearbetning av Hedberg (2002)

Det är marknaden, kundbasen, som är grunden för en imaginär organisation (Hedberg, 2002). Kunder är den knappa resursen och det är därför nödvändigt att skapa värden för kunden för att organisationen ska överleva. I organisations- och marknadsföringsteorierna förekommer begrepp som värdeskapande, kundvärde, värdekedja och värdestjärna. Begreppen beskriver på olika sätt en organisations fundamentala uppgift att skapa värde för kunderna (se avsnitt 3.4).

3.3.2 Ledarföretaget och kärnkompetensen

I figur 3.6 illustreras det ledande företags centrala funktion i den imaginära nätverksorganisationen. Denna spindel i nätet identifierar sin egen verksamhets kärnkompetens och väljer partnerföretag med de kärnkompetenser som är nödvändiga för att den totala organisationen ska vara konkurrenskraftig. Enligt Hedberg m.fl. (2000) är det ledande företags roll viktig för att hålla partnerföretagen alerta och engagerade, för att de ska utveckla sina egna kompetenser och att den övergripande affärsidén förankras. I en imaginär organisation ska alla vinna på samverkan i nätverket, där kundbasen utgör grunden och är det sammanhållande kittet. Det som gör ledarföretaget attraktivt för partnerföretagen är ledarföretagets tillgång till, och kunskaper om, kundbasen.

Greaver (1999, sid. 87) sammanfattar meningen med begreppet kärnkompetens med att hävda att ett företags kompetens måste skapa produkter och tjänster som kunderna finner vara positivt avvikande för att den ska räknas som kärnkompetens. Han delar upp en organisations förmågor i tre grupper. I den första gruppen finns de äkta kärnkompetenserna och i den sista gruppen kompetenser som anses sakna värde. Greaver (1999) föreslår att förmågor i mellangruppen outsourcas. Det är endast de förstnämnda som organisationen ska behålla. Han menar att de består av en unik kombination av kunskap, specialförmågor, ägd eller kontrollerad teknologi, information och system och

metoder som sammantaget förser produkten eller tjänsten med egenskaper som kunden uppskattar och leder till köp. Den sistnämnda gruppen rekommenderar han att de avvecklas.

Problemet för en verksamhet är dels att veta vilka dess kärnkompetenser är och dels veta hur de utvecklas. Hamel & Prahalad (1995) säger att det slutligen är kunden som avgör vad som är en kärnkompetens. De hävdar att kärnkompetensen måste svara för en väsentlig del av varans värde för kunden. Milgate (2001, sid. 29) visar på en testmetod för att identifiera kärnkompetenserna, som framtagits av begreppets upphovsmän Prahalad och Hamel. Kärnkompetenser är sådana kompetenser som dels ger potentiell tillgång till en mängd olika marknader, dels ger ett påtagligt bidrag till kundens upplevda nytta av produkten samt dessutom är svåra att imitera för konkurrenterna.

3.3.3 Outsourcing som strategi i ett nätverk

Wikström m.fl. (1994, sid. 56) menar att många företag skapar konkurrensfördelar från relativt få aktiviteter i den egna värdeskapande processen och borde därför koncentrera sig på kärnverksamheten och istället utnyttja outsourcing för övriga aktiviteter. Begreppet outsourcing betecknar en allmän princip att flytta ut en intern funktion i en organisation till en extern leverantör av funktionen (Greaver, 1999). Alternativet, menar Greaver, till att låta en extern organisation ta hand om driften skulle kunna vara att sälja funktionen eller att bilda en allians (joint venture).

I företagssammanhang används begreppet outsourcing, medan begreppet entreprenad tycks vara det uttryck som används i offentlig verksamhet. En tänkbar förklaring till att entreprenadbegreppet verkar vara det allmänt förekommande i offentlig verksamhet kan var den normbildande funktion som Entreprenadlagen (1993) har. Jag har i litteraturen inte kunnat finna något förtydligande av skillnaden mellan entreprenad och outsourcing. Enligt min tolkning betecknar outsourcing i praktiken samma sak som att lägga ut en funktion på entreprenad och begreppen är synonyma.

Oates (1998) anger tre huvudmotiv för outsourcing. De olika motiven anger delvis helt olika utgångspunkter till varför organisationen väljer outsourcing. Oates (ibid., sid. 6) hävdar att det strategiska motivet är att föredra. Det är en metod att proaktivt välja outsourcing för att på sikt bibehålla lönsamhet och konkurrenskraft. Det ska ses i motsats till motivet kostnadsbesparing, som innebär att organisationen vill nedbringa produktionskostnaderna genom att till exempel utsätta funktionen för yttre konkurrens genom upphandling. Ett tredje motiv är att vilja reducera overheadkostnader. Organisationen söker då mer eller mindre kortsiktigt att bli av med sina kostnader genom att flytta ut en funktion.

Greaver (1999, sid. 4) ger ytterligare några motiv som förtydligar och kompletterar Oates punkter. Ett är det organisatoriska motivet, det vill säga att koncentrera sig till det organisationen är bäst på. Ett annat är förbättringsinitierade motiv, till exempel att nå högre kvalitet, ökad produktivitet eller högre utnyttjandegrad. Det finns också nackdelar med outsourcing. Jacobsen &

Thorsvik (2002, sid. 279) menar att kärnorganisationen kanske inte alltid har kapacitet och förmåga att dirigera relationerna och tappar grepp om samarbetsparterna. Genom kostnadspressen på samarbetsparterna kan det bli olönsamt för dem att ingå partnerskap. Slutligen kan en viktig nackdel vara att kärnkompetensen går förlorad genom att den centrala organisationen inte får närheten till produktionen som behövs för att kunna skapa nya idéer.

I modellen ovan (fig. 3.6) använder Hedberg begreppet ”resourcing”, som ytterligare förstärker intrycket av att skaffa de bästa resurserna oavsett organisationsform.

3.4 Värdeskapande

En organisations produktion måste ha ett värde för andra delsystem eller konsumenter för att kunna motivera sin existens och trygga sin överlevnad (Jacobsen & Thorsvik, 2002). Vad innebär det då att skapa värde för kunden?

Grönroos (2004) menar att tjänster och service är processer som en organisation skapar och erbjuder kunden så att det uppkommer värde för kunden i dennes egna processer. Ett led i organisationens värdeskapande process är att försöka förstå vad värde är för kunden och sedan att utveckla tjänsteprocesser som kunden uppfattar som god kvalitet. I detta tjänstepaket inkluderas att de uppoffringar kunden anser sig måste göra, till exempel priset, måste befinna sig på en sådan rimlig nivå att det fortfarande stödjer kundens värdeskapande.

Den klassiska modellen för värdeskapande, den så kallade ”värdekedjan” (Porter, 1985, sid. 33), innebär att varje produktionsled adderar ett värde till nästa led. Varje led ska försöka utveckla sådana aktiviteter som har ett värde för kunden och försöka eliminera sådana som saknar kundvärde. Kundvärdet ska ses som ett mått på hur en verksamhet förmår uppfylla kundens behov. Normann och Ramirez visade i början av 1990-talet istället ett annat sätt att se på system för värdeskapande som de kallade värdestjärna (Normann, 2001, sid. 93). I denna modell samverkar flera parter för att skapa ett erbjudande till kunden. Wikström m.fl. (Wikström et al., 1994) diskuterar värdestjärnmodellen och menar att teknologiska och sociala drivkrafter har medfört ökade möjligheter för företagen att integrera med kunden i den värdeskapande processen. De ansåg att värdestjärnan bättre beskrev förhållandet där företaget ska möta kundens värdeskapande process genom ett värdepaket av produkter och tjänster. Denna värdeskapande process sker i värdestjärnan tillsammans med eller i konkurrens med andra företag, se figur 3.7.

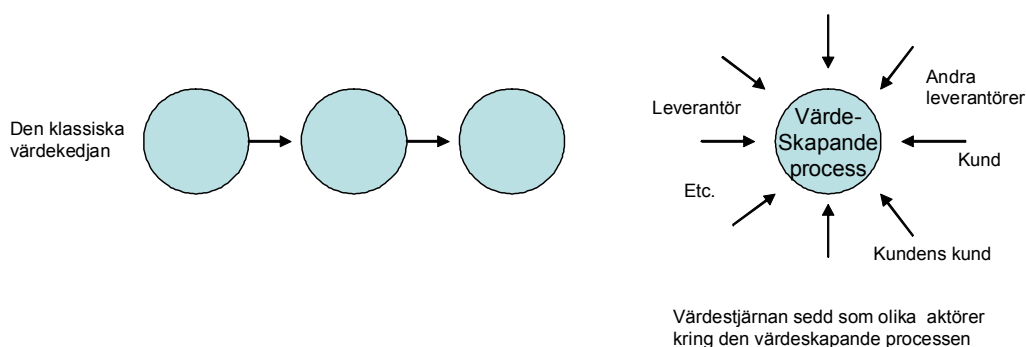


Fig.3.7 Från värdekedja till värdestjärna. Enligt Wikström m.fl. (1994)

Naumann (1995, sid. 17) redogör mer konkret för innehållet, det så kallade "kundvärdet", i värdeskapandet. Kundvärdet består av summan av produktkvalitet, tjänstekvalitet och värdebaserat pris, där varje komponent måste uppnås eller överskridas för att uppfylla kundens förväntningar. Kundvärde är förhållandet mellan nytta med produkterna och tjänsterna och uppoffringen för att nå nytta, menar Naumann. Kunden definierar nytta och uppoffringen. Därför är det viktigt att få kundens syn på detta samband. Saknar kunden erfarenhet av eller kunskap om produkten, använder kunden istället någon form av surrogat för att forma upplevelse och förväntningar. Ett sådant surrogat kan vara företagets varumärke eller image (Naumann, 1995, sid. 102). I en äldre skrift använder Grönroos (1988, sid. 28) det snarlika begreppet "kundupplevd kvalitet" och menar att kundens upplevda kvalitetsbild av en tjänst är en kombination av erfarenheter av teknisk och funktionell kvalitet samt förväntningar om tjänsten och företaget via exempelvis andras erfarenheter och annan kommunikation. Innebörden är att varje kund bedömer kvaliteten utifrån sina egna subjektiva upplevelser och föreställningar av tjänsten och företaget.

3.5 Undersökningsmodell

Som mall för insamlingen, sammanställningen och analysen av intervjumaterialet använder jag mig av den modell som redovisas i avsnitt 3.2, figur 3.4. I undersökningen försöker jag få fram fakta om organisationernas formella drag och vad som påverkat detta genom att undersöka:

- **Mål och strategier** (jag undersöker vilka övergripande mål de undersökta organisationerna har samt i vilken mån värdeskapande har relevans för organisationernas mål)
- **Organisationsstruktur** (jag undersöker vilka faktorer som påverkar strukturen och på vilket sätt):
 - Organisationsaspekter: uppgifter, teknik, storlek
 - Omvärldsaspekter: beroende, osäkerhet, yttre tryck
- **Utformning av organisationsstrukturen:**
 - Arbetsdelning, samordning samt styrning och kontroll

Jag kompletterar med nätverksmodellen, fig. 3.6, som ger mig hjälp att kunna analysera nätverkstänkande i organisationen. Detta ger mig sammantaget en

struktur för intervjufrågorna (se bilaga 1). I den använda mallen har jag uteslutit faktorn anställda, då jag inte anser den har relevans för undersökningens syfte.

4. REDOVISNING AV EMPIRIN

Empirikapitlet består av en redovisning av intervjuvaren. I redovisningen beskrivs det som framkommit under intervjuerna med företrädarna för de fem kommunernas skolförvaltningar.

4.1 De undersökta kommunerna

I undersökningen ingår fem kommuner: Stockholms stad samt kommunerna Huddinge, Haninge, Täby och Danderyd. Tabell 4.1 visar elev- och skolfördelningen i de fem undersökta kommunernas gymnasieskolor. Samtliga fem respondenter har chefsbefattning inom utbildningsförvaltningen i respektive kommun och mångårig erfarenhet av utbildningsfrågor. Som framgår i avsnitt 2.2.1 skedde intervjuerna på plats hos respektive intervjuad under november och december 2004 och tog 60-80 minuter i anspråk och registrerades via MP3-spelare. Jag har valt respondenter på gymnasiechefsnivå eller skolförvaltningschefsnivå, allt efter tillgänglighet under intervjuperioden. Respondenterna har därmed representerat något olika erfarenheter och perspektiv, vilket jag ser som en tillgång i denna kvalitativa undersökning.

Tabell 4.1. Gymnasieelevers fördelning på skolor. Egen bearbetning av Skolverket (2004 b)

(Skolverkets Rapport 241: Barn, elever, personal och utbildningsresultat 2004. Kommunal nivå. Tabell 1 sid 180: Organisation - verksamhet 2003/04)

Kommun	Antal elever folkbokförda i kommunen	Andel elever folkbokförda i kommunen som gick i:				Övriga skolor	Antal kommunala gymnasier i kommunen	Antal friskolor i kommunen
		egna kommunens		annan kommuns				
		gymnasier	friskolor	gymnasier	friskolor			
Stockholm	21 511	68%	14%	11%	6%	1%	25	40
Haninge	2 698	59%	16%	8%	15%	2%	6	2
Huddinge	3 332	64%	3%	18%	14%	1%	4	1
Danderyd	1 089	53%	21%	14%	12%	0%	1	5
Täby	2 307	66%	3%	16%	13%	0%	2	1

4.1.1 Haninge kommun

Haninge kommun ligger ett par mil söder om Stockholm. Jag intervjuade gymnasiechef *Per-Åke Olsson*, ansvarig för hela gymnasieutbildningen i Haninge kommun. Skolförvaltningen består av en förvaltningschef som har en stab av sekreterare, ekonomgrupp och PA-konsultgrupp. Därunder finns gymnasiechefen som har ett kansli för bidragsekonomi och gymnasieintagning till förfogande.

Näringslivet domineras av småindustrier, hantverkare m.m. Andelen lågutbildade i kommunen är hög och kommunen har relativt stor kulturell mångfald, som Olsson menar utgör viktiga förutsättningar för kommunens skolorganisation. KTH och Södertörns högskola är etablerade i kommunen med ca. 1 000 studenter. Socialdemokraterna är det dominerande partiet. Det finns sex kommunalt ägda gymnasieskolor och två friskolor. Kommunen anlitar bland annat en privat entreprenör för utbildning på fordonslinjen med motiveringen att de själva inte har råd att köpa in fordon. Det finns ett visst kommunalt skolsamarbete mellan flera kommuner på Södertörn, där Haninge och Huddinge kommuner ingår. För närvarande (hösten 2004) har kommunen ett samverkansavtal med Nynäshamns kommun gällande industri- och fordonsutbildning. Däremot förekommer inget aktivt, uttalat samarbete med friskolorna i kommunen och det finns inga riktlinjer för sådant samarbete med friskolor. Varje skola kan anlita egen städentreprenör och kommunen hjälper till med upphandlingen. I övrigt förekommer ingen serviceentreprenad.

Haninge ser sin skolorganisations uppgift vara att erbjuda ett "Public Service"-koncept, det vill säga att bara erbjuda de nationella programmen. Orsaken till det smalare konceptet är befolkningsförutsättningarna, menar respondenten. De vill ha en skola präglad av den kulturella mångfalden i kommunen. De ser sitt uppdrag som "vidare" än bara skoluppdraget, det vill säga att de vill vara en smältdegel och samhällelig mötesplats eftersom det inte finns någon annan sådan i kommunen.

Genom små skolenheter, 200-400 skolelever med 30-40 anställda per skolenhet vill de skapa trygghet och närhet för eleverna och en överblickbar organisation. Rektorn skall vara väl förtrogen med det vardagliga arbetet.

Av de två organisationsmodeller som beskrivs i bilaga 2 ansåg respondenten att det var modell 1 som bäst beskriver deras formella skolorganisation, medan modell 2 mer beskriver hur de vill arbeta. Det finns enligt respondenten ingen uttalad princip för hur de ska organisera skolutbildningen annat än Public Service-tanken. Däremot sätter ekonomin stopp för vad de kan göra.

Respondenten angav ingen specifik kärnkompetens i den centrala skolförvaltningen, utan menade att den viktigaste kärnkompetensen i organisationen är rektorerna. Skolorganisationens huvudmål är att fler Haningeungdomar går vidare till högre studier efter gymnasiet. Problemet är den demografiska förutsättningen med många lågutbildade och småindustrier. Måluppfyllelsen mäter de via statistik på hur många som går vidare. Dessutom har de en mängd delmål av karaktären ökad lärartäthet, ökat inflytande och delaktighet, budgetuppfyllelse mål med flera. Även om de vill sätta eleven i centrum, menar respondenten att de har restriktioner genom att eleverna inte tillåts söka sig utanför kommunen om Haninge kommun erbjuder motsvarande utbildning. Orsaken är ekonomisk; de har inte råd att släppa elever. De har 464 tomma platser på vissa teoretiska linjer medan de saknar 364 platser på andra, mer tekniska linjer. Gymnasiet Fredrik (bygg, fordon, industri etc.) har stort överskott på sökanden i förhållande till antal platser. De försöker lösa det genom t.ex. LIA (lärande i arbetslivet) samt tvåskift på vissa utbildningar. Det finns inga entreprenörer som skulle kunna ta hand om överskottet av sökande menar

respondenten. Friskolorna har inte råd att etablera sig med de tekniska (industri/fordon) programmen utan håller sig till de teoretiska. Det sker snabba förändringar av efterfrågan på olika linjer. Just nu tappar språklinjerna stort och det är således ej balans i elevernas efterfrågan av olika utbildningar och skolsystemets utbud. Detta berör inte bara Haninge kommun menar respondenten, utan är ett allmänt problem.

Övriga faktorer som påverkar organisationsutformningen är främst deras Public Service-inställning samt kommuninvånarnas låga utbildningsnivå. Public Service-inställningen är ett exempel på en politisk styrning av organisationen menade respondenten.

På frågan om på vilket sätt organisationsutformningen skulle kunna öka värdeskapande för eleverna menade respondenten att förvaltningen var begränsad av lagstiftningen.

Enligt kommunens årsredovisning för 2003 minskade andelen elever som får fullständigt betyg. Samtidigt minskade andelen elever som fortsätter till högre studier. Andelen elever vid fristående gymnasieskolor ökade enligt årsredovisningen. Enligt respondenten kan detta bero på att ett fritt gymnasium etablerade sig för några år sedan i kommunen. Senaste siffrorna tydde på att nyintagningen till de fria gymnasierna hade stabiliserat sig och inte längre ökade. I årsredovisningen framgår också att en strategi dragits upp för att utveckla samverkan med gymnasierna i andra kommuner.

4.1.2 Huddinge kommun

Huddinge kommun ligger någon mil sydväst om Stockholm. I kommunen finns flera högskolor (till exempel Södertörns högskola, KTH och Karolinska Institutet) med nära 15 000 studenter. Det finns flera större företag, främst inom handel. Jag intervjuade förvaltningschef *Leif Käld*, som ansvarar för den totala skolorganisationen i kommunen. Kommunen har en politisk majoritet bestående av (s), (v) och (mp). Det finns fyra kommunala gymnasieskolor och en friskola, IT-gymnasiet. Huddinge kommun tillämpar en begränsning i elevens valfrihet genom att kommunen endast betalar utbildningar i andra kommuner som kostar lika mycket som i den egna kommunen.

Skolförvaltningen har en traditionell organisationsstruktur, ny sedan några år med tre verksamhetschefer, varav en är gymnasiechefen. Gemensamma funktioner för hela förvaltningen är ekonomifunktionen, kvalitetsfunktionen, personalfunktionen, varav en person från varje avdelning enbart arbetar med gymnasiefrågor. Dessutom finns två centralt placerade informatörer. Upphandlingen av elevplatser och finansieringen ligger centralt i förvaltningen. Det finns ett numera ickeformaliserat samarbete med Botkyrka och Haninge, som samtliga ingår i den så kallade Södertörnssamverkan. Elever går över kommungränserna i mån av plats.

Skolförvaltningen arbetar på uppdrag av förskole- och gymnasienämnden och enligt de riktlinjer och mål nämnden satt upp. Gymnasiechefen fördelar tilldelade pengar till de egna gymnasieskolorna. Förvaltningen har genomfört en

decentralisering genom att varje gymnasieskola har egna uppdrag och mål och själva bestämmer hur de ska jobba. Förvaltningen vill uppnå självständighet och slippa detaljstyrning av de enskilda skolorna.

På frågan om vilken av de två organisationsmodeller som beskrivs i bilaga 2 som låg närmast deras organisationssyn, var det modell två, nätverkstänkandet. Det motiverades med att förvaltningen har full kontroll på varenda elev och det är fritt att söka till andra kommuner och friskolor. Förvaltningen ska se till att eleverna får den utbildning de vill ha. Skolförvaltningens ansvar ligger i att eleverna får undervisning och för detta ändamål finns en budget per elev oavsett om eleven väljer kommunal skola, friskola eller en entreprenadskola. Söker sig fler elever till andra skolor måste de dra in på de egna skolorna. Därför menar respondenten att det ligger i deras eget intresse att fylla sina egna skolor och stötta sina egna skolor via kommunala medel. Eleverna har inte fri sökrätt till andra kommuners skolor eftersom Huddinge kommun endast betalar upp till kostnaden i den egna kommunen. Det är ett sätt att hålla nere kostnaderna men har stött på kritik från elever som därmed inte kan söka till eftertraktade utbildningar i till exempel Stockholms stad. Respondenten menar att detta är ett politiskt beslut grundat på rättvisa. Alla elever ska erbjudas samma förutsättning och inte få en utbildning på andras bekostnad. När det tidigare var borgerlig majoritet i kommunen var det fritt att söka.

Respondenten menar att det finns ett principbeslut att det ska finnas egna skolor i kommunen som förmodligen grundar sig på att man tidigare tagit beslutet att bygga egna skolor. När sedan kommunen investerat i byggnader och utrustning är det ekonomiskt dumdistigt att inte använda dem fullt ut. Den tidigare borgerliga kommunledningen tog beslut att starta en gymnasieskola i ett område trots att skolförvaltningen menade att det inte fanns elevunderlag. Det menade respondenten rimmade illa med att den borgerliga majoriteten samtidigt förordade fri sökrätt för eleverna till andra kommuner.

Respondenten framhöll att ju närmare Stockholm förortskommunerna ligger, desto mer attraktiva blir dessa kommuners skolor för elever från mer avlägsna kommuner. Närheten till storstaden spelar in, vilket respondenten menar framgår av att de har relativt många elever från andra kommuner.

Relationen till friskolorna inom kommunen är positiv hävdar respondenten; friskolorna kompletterar kommunens egna skolor. Konkurrens stimulerar. Friskolorna är kreativa men de har ibland inte marknadsfört sig på ett seriöst sätt menar respondenten. Kommunen har ingen entreprenadlösning på gymnasienivå. Man har tidigare lagt ut bland annat Komvux på entreprenad, men tar nu tillbaka utbildningen igen bland annat på grund av klagomål på kvaliteten. Respondenten menade att kommunen kanske hade lagt för stor vikt vid ekonomin på bekostnad av kvaliteten. I övrigt förekommer entreprenad i viss mån endast på tjänster som städning och mat.

Förvaltningens huvuduppgift är att se till att erbjuda gymnasieutbildning utifrån de önskemål som eleverna har. Den andra uppgiften, förvaltningens viktigaste menade respondenten, är den kontrollerande, det vill säga att kvalitetssäkra verksamheten utifrån de mål som anges i statliga styrdokument och leva upp till

de mål de lokala politikerna har satt. Det är deras kvalitetsavdelning som har den uppgiften och de jobbar med s.k. Balanced Scorecard, där de mäter och kontrollerar mot läroplanen, medarbetarna, ekonomin, processer etc.

Respondenten menade att förvaltningens huvudprocess är undervisning och deras kärnkompetens gäller utveckling av lärande så att eleverna är rustade för framtiden. Förvaltningen måste då följa upp detta via kvalitetskontrollen.

Respondenten angav några prioriterade mål som förvaltningen valt ut bland det totala antalet mål. Det var bland annat en ekonomi i balans och att vara en attraktiv arbetsgivare för lärarna och andra medarbetare. Dessutom att följa upp förvaltningens huvudprocess som innebär att eleverna ska ha kunskaper, sunda livsvanor, demokratiskt förhållningssätt och värderingar. Detta har förvaltningen kallat att eleverna ska vara rustade för livet.

Det framkom en målkonflikt mellan de av staten formulerade målen och de som kommunen eller enskilda politiker driver. De känner således att de har flera uppdragsgivare, vilket kan vara lite splittrande ibland framhöll respondenten. Målen mäts på flera olika sätt: via bokslut, medarbetarenkät och via elevenkät. Kunskapsmålen mäts via betyg och standardprov.

Det är av avgörande betydelse med en gemensam förvaltning menade respondenten på frågan hur den egna organisationens utformning påverkar måluppfyllelsen. Det är en fördel att ha en gemensam förvaltning allt från förskola upp till gymnasieskola, eftersom det de gör i förskolan har återverkningar på det de gör i grundskolan och sedan gymnasiet. Egenägda skolor gör det lättare att kontrollera måluppfyllelsen. Det är svårt att kommendera andra organisationer menade respondenten.

På frågan om det fanns externa faktorer som påverkat organisationsutformningen angavs att det viktigaste var konkurrensen. Det gäller att få många elever genom attraktiva utbildningar för att få de enskilda skolbudgetarna att gå ihop. De har arbetat mycket med kundfokusering. De hade, trots vad andra sade, utformat flera specialutformade program som blivit attraktiva. Utbildningsprogram får inte bli statiska och utvecklingen går ju framåt och ska de överleva måste de vara flexibla och lära om, menade respondenten.

Tidvis finns ett yttre tryck; till exempel var kraven på jämställdhet, därefter miljöfrågor exempel på yttre tryck som påverkade dem. En annan viktig påverkansfaktor är de fackliga organisationerna.

Skolororganisationen måste kunna ta hand om de förändringsströmningar som finns men då inte 100 % själva. Med externa organisationer, till exempel friskolor, blir det en viss flexibilitet. Respondenten menade att förvaltningen kanske står med en för stor andel egen verksamhet själva för att vara en kommun i Stockholmsområdet.

På frågan om hur värdeskapandet för eleven påverkat organisationsutformningen svarade respondenten att eleverna söker sig till en skola som attraherar dem och det borde då vara och upplevas som ett värde för eleverna.

Respondenten fick frågan om eventuella framtidsplaner för skolororganisationen. Det framkom då bland annat en samverkan med kommuner på Södertörn om att kunna bredda utbildningsutbudet, så att man specialiserar sig på vissa utbildningar i någon kommun för att få större kvalitet. Ska detta kunna genomföras måste de kunna komma överens om intagningsförfarandet och priset.

4.1.3 Täby kommun

Täby kommun ligger ett par mil nordost om Stockholm. Jag intervjuade gymnasiechef *Stig Liljeström*, totalansvarig för gymnasieutbildningen. Kommunen har borgerlig majoritet bestående av en koalition av (m), (fp) och (kd). Kommunen har två egna kommunala gymnasier och en friskola. Cirka 75 elever går på entreprenadutlagd hotell- och restaurangutbildning i kommunen, arrangerad av Täby Park Hotel. Skolförvaltningen har dessutom lagt ut städning och mat på entreprenad. Den egna kommunala skolförvaltningen består av tre verksamhetschefer för respektive skolform, varav en är gymnasiechefen. De sorterar direkt under kommunchefen. Det finns ett skolsamarbete mellan sex kommuner i den så kallade nordostsektorn där bland annat Täby, Danderyd och Vallentuna ingår.

I kommunen finns endast en friskola som är en avknoppning från ett kommunalt gymnasium. Förvaltningen och friskolan för en dialog om friskolans utveckling, enligt respondenten, för att utveckla den till ett komplement till kommunens egna skolor.

Det är ett stort utbyte av elever mellan kommunerna i nordostsektorn och mellan de kommunala skolorna och friskolorna. Respondenten menar att eleverna blir mer och mer otrogna. De har stora ungdomskullar som ska söka till gymnasiet, vilket innebär att förvaltningen måste säkra kapacitet för att klara detta. De måste då ha hjälp av friskolor för att slippa bygga ut kapaciteten i de egna skolorna. Samarbetet med de sex kommunerna Täby, Danderyd, Vallentuna, Vaxholm, Österåker och Norrtälje i nordostsektorn innebär bland annat att flera av dem delar på ett gemensamt intagningskansli som respondenten administrativt ansvarar för. De har dessutom en fysisk samplanering där de försöker komma överens vilka program de olika kommunerna ska ha. Slutligen delar tre av kommunerna på ett gemensamt kansli för vuxenutbildningen.

Enligt respondenten har de tidigare haft ett närmare samarbete med friskolor på begäran av den politiska majoriteten. Samarbetet innebar ett elevutbyte mellan kommunala skolor och friskolor. Utformningen av samarbetet tilläts dock inte av Skolverket.

Respondenten betonar att friskolorna inte ingår i deras organisation, dvs. det sker inget elevutbyte mellan skolorna. Även om förvaltningen har rätt till insyn i friskolorna så sorterar friskolorna tillsynsmässigt närmast under Skolverket. Däremot finns ett rådgivande samarbete. Friskolorna ingår i intagningskansliet och kommunen sköter intagningen även för friskoleeleverna. Det är till fördel för båda parter menar respondenten. Skolförvaltningen vinner bland annat kontrollen över var eleverna tar vägen. Respondenten påpekar ändå sitt ansvar för

friskolorna, även om det inte är ett formellt ansvar, enligt önskemål från kommunpolitikerna. Ansvaret innebär att också friskolor ska fungera i kommunen.

Täbys skolförvaltning beskrivs som ”slimmad” av respondenten. Som en av åtta förvaltningschefer sorterar respondenten (gymnasiechef och chef för vuxenutbildningen) direkt under kommunchefen. Gymnasiechefen saknar personal i den egna gymnasieförvaltningen. Istället finns utredningsresurser m.m. i en för kommunen gemensam resurspool med utredare, IT-konsulter etc. Gymnasieförvaltningen har hjälp av en kommunikations- och informationsavdelning och pengar sätts av till marknadsföring, vilket respondenten betonade var mycket viktigt.

På frågan om hur deras organisation kan beskrivas förklarar respondenten att det tidigare funnits tankar från kommunledningens sida på att slå ihop alla gymnasieskolor till en enhet med en gemensam rektor. Men nu har de istället decentraliserat organisationen genom att utse ett tiotal rektorer, cirka två till tre på varje skola, och delegerat personalansvar m.m. ytterligare ner till arbetslagledare och sektorsledare. Rektorerna ingår i en gemensam ledningsgrupp. Fördelen med denna styrning är att det bland annat skapas en gemensam policy på de olika skolorna. Respondenten menar att det på det här sättet har skapats ytterligare en nivå chefer under rektorerna, som gör att rektorerna inte bara tvingas syssla med ”cykelställsfrågorna”. Delegerandet av ansvaret har utvecklat skolorna, framhåller respondenten.

Respondenten ombads beskriva vilken av de två organisationsmodeller som illustreras i bilaga 2 som låg närmast deras organisationssyn. Han menade att det var modell två, nätverkstänkandet som bäst illustrerade hur det fungerar i praktiken. Alla elever passerar intagningsenheten och sen fördelas de ut. Respondenten menade att problemet var att han i viss mån sitter på dubbla stolar och jämförde med Danderyds kommun, som har en annan lösning. De har en beställarorganisation som ser till att alla får den önskade utbildningen och sedan har de en utförandeorganisation, fristående från beställarorganisationen, som ansvarar för den kommunägda gymnasieskolan. Då betraktar beställarorganisationen sin kommunägda gymnasieskola som vilken annan friskola som helst, och elevernas skolpeng tar eleverna med sig till den skola de väljer. Den dubbla sitsen innebar att respondenten måste ta ansvar för sina egna kommunala gymnasieskolor, samtidigt som han måste ansvara för övriga (friskole-) elever. Respondentens rektorer ser honom därför lite som en motpart, men det är en sund konkurrenssituation menar han. Därför har respondenten numera en utredare som har hand om den s.k. ”tredje gymnasieskolan” (elever som går till andra kommuner och friskolor) vars elever de också måste ansvara för.

Det finns en uttalad politisk princip i kommunen att den kommunala skolförvaltningen ska vara billig i drift, menar respondenten, men med hög kvalitet och med ett kundperspektiv. Kunden ska få välja. Det medför att deras elever ska få välja vilken skola som helst, vart som helst. Blir eleverna antagna, ska kommunen också betala för dem. Men det här har kommunen fått börja modifiera; finns det billigare alternativ ska förvaltningen försöka slussa in eleven på det billigare alternativet. Eleven ska främst få välja skola inom kommunens gränser. Om kommunen behöver ta konsekvenserna av det fria valet vet de inte

än, eftersom de jobbat upp kvaliteten på de egna skolorna så att de är attraktiva och i princip fyllda. Men om de tappar elever så blir det ekonomiska konsekvenser befarade respondenten. Respondenten har ansvar för de egna kommunalägda gymnasierna samtidigt som han ska se till att eleverna fritt får välja. Det är problemet med att sitta på dubbla stolar hävdar respondenten.

Det är en politisk vilja i kommunen att få in fler friskolor. Samtidigt menar respondenten att det ekonomiska perspektivet påverkar alltmer. Om det blir billigare att driva egna skolor så finns inte samma motiv att få in fler friskolor. Det finns således en konflikt mellan att öka konkurrensen och att få den mest ekonomiska lösningen.

Skolförvaltningens uppgift är att vara länken mellan den politiska skolnämnden och skolorna. Gymnasiechefens uppgift beskrivs som att slåss om det gemensamma ekonomiska utrymmet och fördela dessa pengar till skolorna samt att vara kontrollorganisation och rådgivare gentemot skolorna. Det handlar mycket om kvalitet, utvärderingar och uppföljningar som sedan rapporteras till skolnämnden. De ekonomiska resurserna i form av en skolpeng per elev delas ut till de egna kommunala skolorna likaväl som till friskolorna. Dessutom behåller förvaltningen en central pott som används för centrala aktiviteter och funktioner. Till exempel tar de kostnaderna centralt för hyrorna för gymnasiernas lokaler.

Den viktigaste egna kärnfunktionen är utvärderingen av kvaliteten på utbildningen och den ekonomiska kontrollen av verksamheten.

Det viktigaste målet för förvaltningen är att de får ut elever som har kunskaper så att de kan gå vidare till högskolan eller näringslivet. Förvaltningen ”producerar” elever och då är det viktigt att ha en bra produkt som har de kunskaper som efterfrågas så att någon vill köpa dem så småningom. Kunskaperna mäter de framförallt via betygen.

På frågan om hur organisationsutformningen kan påverka uppnåendet av målen svarade respondenten att det handlar om decentralisering, att känna ansvar i organisationen och att ansvaret fördelas ner i organisationen. Samtidigt är gemensamma mål viktiga och att det finns central styrning mot dessa gemensamma mål.

Den politiska majoritetens vilja i kommunen att inte bygga fler egna gymnasieskolor påverkar organisationsutformningen menar respondenten och är ett exempel på en yttre beroendefaktor. Begränsningen av den egna kapaciteten medför att de måste förlita sig på friskolor eller omforma befintliga byggnader, t.ex. grundskolor, till gymnasier. Denna politiska påverkan tvingar fram ett närmare samarbete med friskolor för att försöka skapa ytterligare kapacitet. Respondenten angav inga ytterligare externa beroendefaktorer som påverkat organisationsutformningen, utan menade istället att det var influenser från näringslivet som påverkat deras utformning av organisationen. Respondenten såg ej heller några yttre tryckfaktorer. Storleken påverkar genom att en större organisation kräver större tydlighet och att man därför delegerar ner ansvaret och ger viss lokal frihet.

På frågan vilket sätt värdeskapandet för eleven påverkar utformningen av skolorganisationen svarade respondenten att värdeskapandet handlade om att ge

en utbildning som eleverna har nytta av när de går ut gymnasiet. Den befintliga entreprenadlösningen är ett exempel på hur de genom organisatoriska åtgärder försöker skapa ökat värde för eleven. Andra exempel är decentraliseringen och kravet på kompetenta skolledare samt kontakter med näringslivet. De har dessutom programråd, där politiker sitter tillsammans med arbetslagledare, rektor, elever, lärare, näringslivsrepresentant med syfte att öka värdet av utbildningen för eleverna.

Respondenten menade att mer av utbildningen skulle kunna ligga på entreprenad om kommunen fick näringslivet att ställa upp, vilket också borde kunna inkludera natur- och samhällsvetarna. Mer av utbildningen borde bli arbetsplatsförlagd med huvudmannskapet hos gymnasieskolan. Avgörande för att företagen skulle kunna ha engagemang och ge kvalitet är finansieringen. Det borde kunna öka utbildningens värde för eleverna.

4.1.4 Danderyds kommun

Danderyds kommun ligger någon mil nordost om Stockholm och kommunen har en borgerlig majoritet. Jag intervjuade *Birgitta Jacobsson*, som är t.f. chef för Utbildnings- och kulturkontoret. Kommunen har delat upp ansvaret för skolfrågor genom att Utbildnings- och kulturkontoret ansvarar mot Barn- och utbildningsnämnden när det gäller frågor om utvärdering av gymnasieskolorna samt fördelning av budgeten via elevpengen till de olika skolformerna. Produktionskontoret har ansvaret för driften av egna gymnasieskolor och ansvarar mot Produktionsstyrelsen. På så sätt är beställarfunktionen separerad från utförandeorganisationen till skillnad från de övriga undersökta kommunerna, där dessa två funktioner är förenade i samma nämnd. Danderyd avviker från de övriga mindre kommunerna genom att de har fem friskolor och endast en gymnasieskola i kommunen.

Respondenten menar att det är ett politiskt honnörsord att på alla sätt uppmuntra konkurrens vilket leder till ökad kvalitet. Deras nuvarande organisation har funnits sedan 1993 och bygger på tanken om ett pengsystem som bas för ersättningssystemet och fritt kundval. Under den här perioden har det etablerats flera nya fria gymnasieskolor i kommunen, vilket har haft en mycket positiv effekt på kvaliteten på det kommunala gymnasiet, som enligt respondenten var bra redan innan. Det egna gymnasiet håller väl i konkurrensen. Att nyttja konkurrensens fördelar är strategin.

På frågan om vilken av de två organisationsmodeller som beskrivs i bilaga 2 som låg närmast deras organisationssyn, var det modell ett, den traditionella organisationsmodellen. Förvaltningen måste ju se till att utbud och efterfrågan stämmer så gott det går och då ligger det egna gymnasiet närmast till. Skolorna konkurrerar med varandra med programutbudet. När inte Danderydseleverna har kunnat komma in på det kommunala gymnasiet för att deras betyg inte har räckt till, har skolförvaltningen begärt att skolorna ska öka på utbudet av sådana klasser. Respondenten menar att då är det ju det kommunala gymnasiet som förvaltningen har riktat sig till, eftersom förvaltningen alltid har egenregin som i slutänden har fått ”parera” och sett till att det finns tillräckligt mycket platser. Respondenten tror

dock att förvaltningen säkert skulle kunna föra en dialog med friskolorna och få till stånd ett samarbete om behovet uppstår.

De allra flesta eleverna i Danderyd söker teoretiska program och då har förvaltningens huvuduppgift varit att i samråd med övriga skolchefer i nordostsektorn se till att utbudet är tillräckligt stort i nordostsektorn i första hand. Förvaltningen har ju hittills bara haft ett nätverk med de kommunala skolorna, eftersom friskolorna har kommit till allteftersom. I nätverket har de fört en dialog med andra kommuner och andra skolchefer och hört vilka planer de har och sedan har det godkänts i Barn- och utbildningsnämnden. Det har skett utan att behöva gå in och styra, då det har skötts bättre av skolorna, framhåller respondenten.

Konkurrensen med friskolorna har bara haft gynnsamma effekter så här långt anser respondenten. Det hade varit värre om de haft flera gymnasier och varit tvungna att avveckla några. Synen på friskolor är således mycket positiv. Förvaltningen ställer till exempel projektmedel till förfogande för att hjälpa till att lyfta fram utvecklingsprojekt som de tycker är angelägna och där har fristående gymnasier fått pengar under årens lopp. Det pågår tankar om ett benchmarkingprojekt och det förs en dialog med samtliga gymnasieskolor.

Förvaltningen ska ge en samlad bild av kvaliteten av all skolverksamhet. Det måldokument från Barn- och utbildningsnämnden som är antagen för perioden 2003-2006 är det meningen att de kommunala skolorna i första hand ska följa, men förvaltningen har inbjudit fristående skolor att också lämna en kvalitetsredovisning. I den mån friskolorna valt att följa den kommunala planen, ska de redovisa resultaten till förvaltningen. Förvaltningen försöker inte gå in och styra och ställa i friskolorna, enligt respondenten. Lagstiftningen sätter dock begränsningar för kommunens rätt till insyn i fristående skolor. Det har förvaltningen löst genom att de inbjuder till att göra frivilliga granskningar, hävdar respondenten.

Förvaltningen har inga utbildningar utlagt på entreprenad. Tidigare fanns det en skola som var en entreprenadlösning, men skolan antogs som friskola och därmed upphörde entreprenadverksamheten.

Respondenten menar att nämndens huvudansvar och huvuduppgift är att lägga förslag på budgetramar och ge en bild av kvaliteten. Utbildnings- och kulturkontoret har en från ägarskapet av gymnasier frikopplad granskningsfunktion. De kommunala skolförvaltningar som inte har denna uppdelning hamnar lätt i situationen att de granskar sig själva, enligt respondenten. Nackdelen är att Danderyds lösning försvårar insynen i alla delar i den kommunala skolverksamheten. Förvaltningens ansvar för att ge en informativ bild av kvaliteten inom i första hand den kommunala verksamheten bör även omfatta alla enheter som drivs med kommunala pengar, enligt respondenten.

De viktigaste egna kärnkompetenserna för organisationen är granskningsfunktionen, kunskaperna om kvalitetsverktyg, kunskaperna om vad som kännetecknar en bra skolverksamhet menar respondenten.

Respondenten besvarade frågan om organisationens huvudmål med att nämna att de redan har en stor andel elever redan nu som läser vidare efter gymnasiet, så det

är inte ett prioriterat mål, men där ingår att öka betygsmedelvärdet och att få sitt förstahandsval uppfyllt.

Frågan om hur externa faktorer har påverkat organisationsutformningen besvarade respondenten med att framhålla att deras speciella organisation med uppdelning på genomförande och granskning är ett politiskt val. Andra externa faktorer som yttre tryck kunde inte respondenten finna några som påverkat organisationsutformningen. Invandring påverkade inte kommunen. De större årskullar som nu kommer till gymnasiet märks. Utredning pågår hur det kommer att påverka kommunen och respondenten visste för närvarande inte svaret, men det kanske kan behövas större lokaler.

På frågan vilket sätt värdeskapandet för eleven spelar in på utformningen av skolorganisationen, anknyter respondenten till kvalitetsredovisningen och menar att den granskningsfunktion som förvaltningen har syftar till att granska kvaliteten på utbildningen med målet att förbättra den. Och en förbättrad kvalitet på utbildningen, mätt till exempel som höjt genomsnittligt betygsresultat, bör motsvara ökat värde för eleverna av utbildningen.

Respondenten besvarade frågan om intresset för utökade möjligheter till entreprenadlösningar med att säga att de inte har någon yrkesinriktad utbildning och därför inte har någon uppfattning. Respondenten kan se fördelar genom att det skulle underlätta och lösa problemen med praktikplatser, men försvåra för kvalitetskontrollen.

4.1.5 Stockholms stad

Stockholm stad har en vänstermajoritet bestående av (s), (v) och (mp). Jag intervjuade *Björn Johansson*, ansvarig för Planerings- och utvecklingsenheten. Befattningen är placerad på Utbildningsavdelningen, som bland annat ansvarar för de egenägda gymnasieskolorna. Den totala skolorganisationen, Utbildningsförvaltningen, sorterar under Utbildningsnämnden och består förutom av Utbildningsavdelningen även av Förvaltningsavdelningen, som svarar för externa skolaktörer som till exempel friskolor, samt Uppdragsavdelningen. Enligt respondenten har Stockholm totalt cirka 25 egna kommunala gymnasier och drygt 40-talet friskolor (en kontroll på Stockholms stads webbsajt visar 27 kommunalägda och 45 fristående och privata gymnasier). Omkring 18 000 elever går i de egenägda gymnasieskolorna. Kommunen har ett samarbete med fem företag för entreprenadutlagd utbildning.

När respondenten, som således organisatoriskt är placerad i den avdelning som ansvarar för de egenägda gymnasierna, ombads beskriva vilken av de två organisationsmodeller som illustreras i bilaga 2 som låg närmast deras organisationssyn, svarade han att det är figur 1, den traditionella organisationen. Respondenten menade att utbildningsavdelningen är en utbildningskoncern som slåss mot de andra på marknaden. Så ser utbildningsavdelningen på det, men förvaltningsavdelningen, som har uppgiften att stå för lika behandling av kommunalskolor, friskolor och andra kommuners skolor, kanske skulle se det mer enligt figur 2, men samtidigt erkänna att figur 1 är verkligheten, menade

respondenten. I Stockholm har man valt att ha de två avdelningarna under samma nämnd, men kunde ha valt att dela upp det.

Intagningsenheten ligger i förvaltningsavdelningen och tar in elever både till friskolor och till kommunens egna gymnasieskolor, så i den bemärkelsen möter ju kunden kommunen genom intagningsenheten, som neutralt följer kundens önskemål. Det förekommer ju också samarbete med friskolorna, till exempel gymnasiemässan. Friskolorna deltar också frivilligt i utvärderingen via gymnasieinspektorerna från kommunen. Relationen till friskolor är god, menar respondenten. Det som gäller från politikernas sida är kravet på likvärdig behandling av kommunala och fristående skolor. Penningmässigt får friskolorna lika mycket som de kommunala skolorna från kommunen. Förutom samarbetet med gymnasiemässan och frivilligt deltagande i utvärderingar, förekommer samarbete med ett antal friskolor om utbildning på entreprenad.

På frågan om den finns någon uttalad princip för hur organisationen ska se ut menade respondenten att det är den politiska majoriteten i kommunen som bestämmer hur skolorganisationen ska se ut. Principiellt finns större benägenhet att slå vakt om den kommunala skolan hos vänsterpartierna än högerpartierna. Sedan finns det inom de olika partigrupperna och lokalt lite olika vilja i vilken mån man medvetet vill outsourca den kommunala verksamheten till friskolor och hur man vill bygga ut de kommunala skolorna. I Stockholm är det ju en majoritet på tre partier som delvis har olika syn, där till exempel Miljöpartiet är friskolevänliga.

Respondenten beskriver hur han uppfattar att den politiska viljan i kommunen försöker styra strukturen på den kommunala skolan genom deras önskan att göra de kommunala skolorna jämlika och integrerade. Strukturen i Stockholm består dels av ett antal renodlade yrkesgymnasier i ena änden och dels av ett antal "ärevördiga" läroverk i den andra änden. Det finns en strävan att det inte ska se ut på det sättet, hävdar respondenten. På läroverken ska det helst finnas yrkesförberedande linjer och de individuella programmen ska också spridas ut jämnare över skolorna. Man får en slags integrationseffekt i den kommunala skolan. Det problem som respondenten ser med det är att man måste vara medveten om att det är en utbildningsmarknad som gäller där kunden kan välja kommunen, annan kommun eller friskola. Om kommunen skulle placera in yrkesprogram och individuella program på kommunens gamla läroverk, som oftast har mycket höga intagningspoäng, då bedömer de att ett antal högpresterande elever inte får plats, utan går till friskolorna istället. Det finns ett riksdagsbeslut taget om friskolor och det innebär att vi har olika skolor och en segregerad skola, menar respondenten. Men politikerna gillar det inte och försöker vidta åtgärder i den kommunala skolan för att rätta till situationen med ibland motsatta effekter. Vi har gått från en skola som skulle vara till för lärarna till en situation där skolan måste vara bra för eleverna, säger respondenten. Men det skapar en hel del problem, mest extremt i Stockholmsområdet med oerhört många friskolor och kommunala skolor på fallrepet, hävdar respondenten.

Skolförvaltningens uppgift är främst att tillgodose att eleverna får sitt förstahandsval av gymnasieutbildning tillgodosedda. Förvaltningens problem är att eleverna får sitt val av studieinriktning bra tillgodosett, men inte valet av skola. De populära skolorna har begränsad kapacitet. Eleverna har fri sökrätt var som

helst i landet enligt respondenten. På vissa populära hantverkslinjer har de en begränsning i antal platser på grund av ekonomiska begränsningar.

På frågan om förvaltningens kärnkompetenser svarade respondenten att det viktigaste instrumentet är kvalitetsuppföljningen, uppföljningen och utvärderingen av verksamheten. En annan viktig kärnfunktion är den planerande funktionen, det vill säga att bedöma relevanta, att tänka framåt. Det har blivit problematiskt att göra prognosbedömningar för hur många elever som väljer kommunens skolor, friskolor etc. när skolan blivit en marknad.

Skolförvaltningens mål är fler elever med högskolebehörighet, dvs. en ökad produktivitet. De två stora problemen är enligt respondenten det individuella programmet och yrkesprogrammet, där det är sämre grad av måluppfyllelse. Här drar kommunen hela lasset i och med att friskolorna inte får ha programmen i fråga. För att nå målet måste skolorna arbeta med språkutveckling, matte, elevinflytande, elevhälsa. Detta understödjer att fler klarar av sina studier och fler når högskolebehörighet. Måluppfyllelsen mäts via kvalitetsredovisningen, som dels består av ett antal indikatorer, dels skolinspektörsrapporterna dels elevenkäter i årskurs 2, dels personalenkät vart tredje år.

Skolförvaltningen har gjort om sin organisation nyligen för att de inte hade de verktyg de behövde för att driva den egenägda ”koncernen” i hård konkurrens. Det har varit en omorganisation för att stärka den egna regionen. Den grundläggande svårigheten som kommunpolitikernas beslut har medfört är att det förenar lite oförenliga verksamheter i samma organisation, i samma förvaltning, dvs. egenregion, friskolor och andra kommuner. Det är en marknad och det är konkurrens.

Respondenten menar att det viktigaste yttre trycket är att skolmarknaden har blivit en marknad, och för att överleva måste kommunens skolor profilera sig för att vara attraktiva. Deras nya förvaltningsorganisation är en konsekvens av detta. Branscherna har dessutom ett tryck på skolan och kommunen på viss utbildning, t.ex. fordon och vård. Den egna organisationen är en politisk fråga, dvs. ett beroendeförhållande.

Det finns en stor osäkerhetsfaktor för förvaltningen med avseende på hur eleverna väljer mellan kommunala skolor och friskolor. Det medför två problem, dels elevbortfallet i sig, dels problemet med att göra säkra framtidsprognoser om elevvalet. Det är lätt att lägga ner skolor men mycket kostsammare och svårare att bygga upp. Problemet är hur mycket överkapacitet de ska ha.

Respondenten menar att storleken påverkar hur förvaltningarna agerar och organiserar sig. I Stockholm låter man eleven välja mellan friskola och kommunal skola. Väljer eleven bort kommunalskolan, lägger man principiellt ner skolan. Den politiska majoriteten styr beslutet om nedläggning eller inte. En liten kommun har helt andra styrmöjligheter. Det kanske finns en gymnasieskola, och frågan uppstår om kommunen ska ha kvar den eller kanske behöver de komplettera skolan, kanske med hjälp av en friskola.

På frågan om skolor på entreprenad svarade respondenten att hans erfarenhet av yrkesutbildningar på entreprenad är att branschorganisationerna sällan vill ta

ansvaret. Branschorganisationerna vill ha en annan typ av lösning, där huvudansvaret ligger på kommunen. Fördelen av att lägga ut en hel gymnasieskola på entreprenad tror han inte på. Det skulle bli en kommunal friskola och det får man inte ha. Det finns säkert en del okonventionella lösningar ute i landet. Det finns dels en gråzon och dels en viss glädje att testa gränserna, kan respondenten tänka sig. Samtidigt menar respondenten att om inte friskolorna hade funnits, så hade entreprenadlösningen varit mycket vanligare. Friskolor onödiggör i viss mån entreprenadlösningar.

5. ANALYS OCH RESULTAT

I detta kapitel analyserar och tolkar jag empirin från kapitel 4 efter den undersökningsmodell jag redovisade i avsnitt 3.5 samt med referensramen från teorikapitlet och redovisar resultatet.

5.1 Mål och strategier

I den teoretiska referensramen för undersökningen, kapitel 3, angavs att det viktigaste målet för en organisation är att skapa ett ökat värde för kunden, i detta fall eleverna (se avsnitt 3.3.1 samt 3.4). Flera intervjufrågor berörde målfrågorna, dels den mer allmänna frågan vilka mål organisationen har, dels frågan om värdeskapandet för eleven. Högskolebehörighet framkom i intervjuerna som det huvudmål som de intervjuade kommunala skolförvaltningarna ska verka för att uppnå. Fyra av de fem intervjuade angav som yttersta mål att så många elever som möjligt ska gå vidare till fortsatta studier på högskolan och att de ville höja andelen som läser vidare eller har behörighet att läsa vidare. Detta mål ligger i linje med målet som regeringen satt att 50 % av gymnasieeleverna ska gå vidare till universitet och högskola. För Danderyds kommun var högskolebehörighet också ett mål, men respondenten menade att kommunen redan har så hög andel elever med högskolebehörighet, att det i sig inte var ett prioriterat mål. Den femte respondenten, från Huddinge, uttryckte huvudmålet som att studenterna skulle vara färdigutbildade för samhället, utan att därmed konkret betona högskolebehörigheten. Uppföljningen av målen sker bland annat med hjälp av betygsstatistik samt enkäter till elever och medarbetare.

Flera av de övriga mål som också angavs har delvis karaktären av delmål och medel för att nå huvudmålet, det vill säga det som enligt Jacobsen & Thorsvik (se avsnitt 3.2) kan ses som en mål-medelhierarki. Det kan till exempel vara ökad lärartäthet, ökat inflytande och delaktighet samt flera andra delmål. Ett citat från en av de intervjuade belyser mål-medelhierarkin:

För att nå målet måste man jobba med språkutveckling, matte, elevinflytande, elevhälsa. Detta understödjer att fler klarar av sina studier och fler når högskolebehörighet.

(Björn Johansson, Stockholms stad)

De mål som framkom i intervjuerna, främst högskolebehörighet, är utifrån komna (regeringen) eller satta av den politiska majoriteten i kommunen. Det överensstämmer med det som Jacobsen & Thorsvik (se avsnitt 3.2) säger om skillnaderna mellan mål i en offentlig organisation jämfört med en privat verksamhet. Skolförvaltningarna bestämmer inte själva hela sin domän (se avsnitt 3.2). Endast leverantörer, samarbetspartners samt teknik kan de själva utöva inflytande över, om än starkt begränsat av lagar. Övrigt, det vill säga geografiskt område, kunder samt konkurrenter är givna, ej påverkbara delar av domänen.

Strategin, det vill säga frågan om vägen till målet, berördes indirekt under intervjuerna. Lagar som styr skolförvaltningarna medger enligt respondenterna inte några större möjligheter för skolförvaltningarna att arbeta med alternativa strategier. Den för uppsatsen grundläggande frågan om strategier kring organisationsform berörs successivt i analysen, men framförallt i avsnitt 5.3.1.

Ingenting i materialet tyder på att huvudmålet för skolförvaltningarnas verksamhet tar sin utgångspunkt i beaktandet av kundvärdet, som t.ex. Naumann rekommenderar (se avsnitt 3.4). Huvudmålen är till stor del utifrån komna och inte i överensstämmelse med den process för värdeskapande som Naumann, Grönroos med flera beskriver. Istället uppfyller den målbild respondenterna beskriver samtliga de utmärkande drag som Jacobsen & Thorsvik (se avsnitt 3.2) menar utmärker målen i en offentlig verksamhet, präglade av politiskt kompromissande och politiska värderingar och som påverkar organisationsutformningen.

5.2 *Organisationsstruktur*

Organisationsstrukturen påverkas enligt undersökningsmodellen som beskrivs i avsnitt 3.5 av organisationsaspekter och omvärldsaspekter. I detta avsnitt följer analys och tolkning av hur respondenterna har besvarat frågor som berör de två aspekterna.

Uppbyggnaden av de undersökta kommunernas skolförvaltningar ser lite olika ut på detaljnivå, men några gemensamma drag kan urskiljas. Grundelementen är en politiskt styrd skolnämnd, som ger förvaltningsuppdraget åt tjänstemännen i en skolförvaltning. De egenägda gymnasieskolorna sorterar under skolförvaltningen. I förvaltningsuppdraget ingår kvalitetskontrollen av skolorna. Förutom ansvaret för de egna skolorna och kvalitetskontrollen finns i skolförvaltningarna en intagnings- och bidragshanteringsfunktion, ”elevpengen”, en planeringsfunktion samt någon form av kommunikations- eller informationsfunktion.

Undersökningen visar på några olika uppgifter som skolförvaltningarna i de undersökta kommunerna anser sig ha. Det viktigaste är att uppfylla elevernas önskemål om val av skola och inriktning; dessutom att kvalitetssäkra undervisningen främst i de egna skolorna inklusive den ekonomiska kontrollen över dessa. Därtill menade en respondent att det dessutom fanns en social uppgift för skolförvaltningen. Även om ingen av respondenterna uttryckligen betonade ansvaret för de egna gymnasieskolorna, framkom under intervjuerna detta som en viktig uppgift för skolförvaltningarna.

5.2.1 *Organisationsaspekter: uppgifter*

Den primära uppgiften för den egna skolförvaltningen är, enligt tre av respondenterna, att se till att elevernas förstahandsval av gymnasieutbildning uppfylls. Det gäller både val av skola och inriktning. Detta uttryckte respondenterna på olika sätt. För till exempel Danderyds kommun var det fria kundvalet en viktig politisk förutsättning för skolorganisationen. ”Att på alla sätt

uppmuntra konkurrens vilket leder till ökad kvalitet” menade Birgitta Jacobsson, Danderyd, var strategin som ska genomsyra skolorganisationens arbete. Utbildnings- och kulturkontorets uppgift i Danderyd var att ”se till att utbud och efterfrågan stämmer så gott det går”. Respondenten från Täby angav inte uttryckligen att uppfylla elevens förstahandsval som svar på frågan om uppgift, men underförstått i intervjun framkom det att valfrihet är en viktig uppgift att uppfylla för kommunen. Detta framgår också av skolförvaltningens webbsajt, där elevens fria val mellan olika skolor och alternativa utförare framhålls som ett så kallat prioriterat område. Respondenten från Huddinge kommun angav att skolförvaltningens uppgift var att se till att eleverna fick den utbildning de önskar, men med den inskränkningen att kommunen inte betalar merkostnaden utöver vad eleven skulle kosta i kommunens egna skolor, om eleven sökte sig utanför kommungränsen. I det femte fallet, Haninge, nämndes inte elevens valfrihet som en huvuduppgift som skolförvaltningen skulle fylla. Respondenten påpekade istället det hinder som kommunen sätter för elevens fulla valfrihet i form av ”kommunarrest”, det vill säga att eleven inte fullt ut kan söka utbildning utanför den egna kommunen.

En annan viktig uppgift som kommunerna betonade var att kvalitetssäkra utbildningen. Tre av respondenterna angav detta svar eller varianter därav, till exempel att göra kvalitetsutvärderingar. Ytterligare en respondent, från Stockholms stad, angav indirekt kvalitetsuppföljningen genom att benämna den förvaltningens ”mäktigaste instrument”.

Respondenten från Haninge såg något annorlunda på skolorganisationens uppgift. Enligt gymnasiechefen är deras uppgift först och främst att vara ett Public Service-företag, vilket respondenten menade innebär att ge kommunens skolelever ett grundutbud av gymnasial utbildning inom ramen för de av Skolverket fastställda nationella programmen. En annan uppgift som skolförvaltningen i Haninge menar sig ha är att skapa en organisation som ger möjligheter till att fungera som kulturell mötesplats och fungera som ”smältdegel”. Bakgrunden till detta är, enligt respondenten, befolkningsförutsättningarna och att det saknas naturliga kulturella mötesplatser. Yttre, demografiska, faktorer har uppenbarligen påverkat hur de ser på sin organisations uppgift. Det skulle således, enligt en tolkning av respondentens svar, också kunna finnas en social uppgift för skolorganisationen.

I fyra av de fem intervjuade kommunerna låg uppgiften att ansvara för de kommunalägda gymnasierna på den skolförvaltning och i den politiska nämnd, som också svarade för samordning med friskolor och andra externa utbildare samt kvalitetsuppföljningen. Denna dubbla roll beskrevs av en respondent som att ”sitta på två stolar”. Även om ingen uttryckligen angav att en uppgift var att äga och driva egna gymnasieskolor, så tolkar jag det som att det togs för givet. Det verkar vara ett historiskt arv från monopoltiden; det finns ett ”beslut att bygga egna skolor som man sen har man plöjt ner investeringar i” som respondenten från Huddinge uttryckte det. Dessutom åligger det kommunerna enligt skollagen att ansvara för att eleverna från kommunen erbjuds ett visst utbud av program och utbildningsplatser. Ytterligare ett belägg för att kommunerna anser att det är deras uppgift att driva egna skolor tolkar jag svaret som gavs av respondenten från Haninge som svar på frågan om uppgift. Han betecknar uppgiften som att vara ett Public Service-företag.

Stig Liljeström, Täby kommun, besvarade uppgiftsfrågan med att betona kontrolluppgiften gentemot de egna skolorna, men också ansvaret för att medel skapas och fördelas till skolorna. ”Min uppgift är att vara en slags kontrollorganisation neråt och fördela resurser och skapa dem genom att få del av den gemensamma kakan”, menade han. Därmed markerar han också ytterligare en uppgift för skolförvaltningen, att skapa resurser till skolorna.

5.2.2 Organisationsaspekter: teknik

Med teknik menar Jacobsen & Thorsvik (2002) de verktyg och den kompetens som organisationen behöver för att lösa sina uppgifter. Eftersom tjänsteproduktionen har blivit en väsentlig del av ekonomin, har betydelsen av de anställdas kompetens ökat. Skolan är en tjänsteproducerande organisation med en mycket stor del av organisationens teknik koncentrerad till de anställdas kompetens. Det medför vissa praktiska konsekvenser för skolorganisationen enligt teorin (Jacobsen & Thorsvik, 2002, sid. 117). Till exempel leder organisationer med stor andel professionella (specialister) samtidigt till ett tryck att decentralisera organisationens beslutsfattande till de anställda i professionsfrågor medan den administrativa ledningen får en övervakande och kvalitetsstyrande roll. Denna typ av organisation kallas ibland för professionell byråkrati (Jacobsen & Thorsvik, 2002, sid. 130).

Även om frågan om teknik inte besvarades av samtliga respondenter, framkommer ur materialet från de svar som gavs en tendens att vilja decentralisera beslutsfattandet till de enskilda skolorna. Flera av respondenterna betonade också den kvalitetsövervakande, kontrollerande uppgiften (se bland annat föregående avsnitt) för skolförvaltningarna. Ansvaret för huvudprocessen, utbildningen, låg hos de enskilda skolorna, menade några av respondenterna och strävan att decentralisera skolorganisationen tog sig i intervjuerna uttryck som att ”uppnå självständighet” och ”slippa detaljstyrning”. I Täby försökte gymnasiechefen i den nya organisationsform de just hade infört att decentralisera beslut ner till de egna gymnasieskolorna och fortsatt ner i skolornas organisation. Så här uttryckte sig Stig Liljeström:

Jag har skapat en nivå till, första linjens chefer under rektorerna, som gör att rektorerna inte bara kan syssla med cykelställsfrågorna. Det här har utvecklat skolorna när de fick ett helt annat ansvar. Det är en decentralisering samtidigt.

(Stig Liljeström, Täby kommun)

Trots det ringa intervjuunderlaget, bekräftar det att förutsättningarna för en professionell byråkrati föreligger: hög andel professionella, behov av decentralisering samt därmed sammanhängande krav på kontroll från ledningens sida (Jacobsen & Thorsvik, 2002).

5.2.3 Organisationsaspekter: storlek

Jacobsen & Thorsvik hävdar (2002, sid. 121) att det finns relativt entydiga belägg för vad en organisations storlek betyder för organisationsstrukturernas utformning.

Bland annat leder ökad storlek till starkare horisontell och vertikal specialisering, det vill säga fler specialistavdelningar och fler hierarkiska nivåer. En annan effekt av ökad storlek är ökad formalisering. Det innebär till exempel ökad användning av regler och rutiner för samordning, kontroll och styrning. Formaliseringen ger möjlighet till ökad decentralisering (ibid. sid. 122).

Respondenterna gav inga direkta svar på frågan om organisationsstorleken betydelse för deras organisationers struktur. Av de fem undersökta kommunerna avviker Stockholms stad från de övriga fyra genom sin storlek, ungefär nio gånger fler elever mantalsskrivna i kommunen jämfört med genomsnittet för de övriga fyra kommunerna (se tabell 4.1). I intervjuerna framkom till exempel att tre av de fyra mindre kommunerna hanterade de egna gymnasier och friskolorna inom samma nämnd och av samma person, medan den fjärde, Danderyd, hade separerat ansvaret på olika förvaltningar. I Stockholms stad låg ansvaret i samma nämnd men på olika avdelningar. I några av de undersökta kommunerna hade skolförvaltningen egna konsultresurser, medan dessa resurser hos några andra kommuner låg centralt placerade i kommunen.

Att en mindre kommun kan ha större möjligheter, och samtidigt är tvingade, att samordna mellan kommunens egna gymnasier och friskolorna i kommunen, framkom under intervjun med Björn Johansson, Stockholms stad. Diskussionen gällde det stora elevantalet, mängden friskolor och egna skolor i Stockholm:

Men jag kan tänka mig andra kommuner, de är nästan tvingade att samarbeta mellan kommunalskola och friskola. [...] En liten kommun har helt andra styrningsmöjligheter i kommunen. Det kanske finns en gymnasieskola och då uppstår frågan, ska vi ha kvar den här och behöver vi komplettera den, kanske ska vi hjälpa till och etablera en friskola?

(Björn Johansson, Stockholms stad)

Men det går inte att dra några generella slutsatser av det empiriska materialet vad gäller storlek annat än att de olika kommunerna har lite olika strategier för hur de vill organisera sin skolförvaltning.

5.2.4 Omvärldsaspekter: beroende

Omvärldsaspekterna omfattar faktorer utanför organisationen men som ändå påverkar den. Enligt undersökningsmodellen från avsnitt 3.5 är dessa faktorer beroende, osäkerhet och yttre tryck. Beroendefaktorer avser hur externa aktörer utanför organisationen påverkar organisationsutformningen, till exempel genom kapital och arbetskraft eller legitimitet och uppslutning. En väsentlig beroendefaktor som respondenterna refererade till och en förutsättning för utformningen av kommunens skolorganisation är Skollagen (1985). Den fastställer ramarna för hur kommunerna kan utforma den lokala skolorganisationen. I huvudsak är det kravet på en eller flera nämnder som styrelse för skolverksamheten i kommunen; att rektorer ska finnas för ledning av skolorna; att kommunerna är skyldiga att erbjuda ett visst utbud av program; att de är skyldiga att erbjuda eleverna i kommunen utbildningsplatser, efter elevens önskemål, i den egna kommunen eller i samverkan med annan kommun; att kommunen, i egen regi eller i samverkan med annan kommun, ska svara för

intagningen; att kommunen ansvarar för medelstilleddning till elever i egna skolor, annan kommuns skolor eller friskolor och att kommunen har rätt till insyn och utvärdering i friskolor. Det finns också ett mål uttryckt i Skollagen för gymnasieskolans program: de nationella programmen ska vara grund för fortsatt utbildning på högskolenivå och för yrkesverksamhet.

En annan beroendefaktor för skolförvaltningen, och som flera respondenter hänvisade till, är den politiska viljan i kommunen, som den kommer till uttryck i kommunfullmäktige. Den politiska viljans betydelse för målsättningen och organisationsutformningen i en kommun betonade Jacobsen & Thorsvik, (se avsnitt 3.2 ovan). De menade att de styrande partiernas ideologi och värderingar spelar stor roll för målsättningen och därmed slutligen för organisationsutformningen. Jag placerar denna faktor under beroendefaktorer med motiveringen att respondenterna hänvisade till denna faktor som utifrån kommande och som förändrades med den för tillfället rådande politiska majoriteten i kommunen. Flera exempel på detta framkom i intervjuerna. Respondenten från Huddinge menade att den fria sökrätten för eleverna förändrades i och med övergången från borgerlig till vänstermajoritet i kommunen. Public Service-konceptet i Haninge menade respondenten var ett från politikerna sprunget beslut. I Täby var kravet från politikernas sida enligt respondenten att försöka få in fler friskolor och att inte bygga fler egna gymnasieskolor. I Danderyd slutligen ansåg respondenten att det var ett politiskt honnörsord att uppmuntra konkurrens genom friskolor för att bland annat uppnå ökad kvalitet.

Så här svarade exempelvis Björn Johansson, Stockholms stad, på frågan om beroendeförhållandet till den politiska majoriteten:

Man har ett kundperspektiv och låter kunden välja och väljer kunden friskola så lägger man ner kommunalskolan. Sen kan det vara beroende av politisk majoritet om och när man ska lägga ner [...]. Det kan ju vara beroende på hur man ser på kommunal skola kontra friskola.

(Björn Johansson, Stockholms stad)

Beroendet av de lokala förutsättningarna i kommunen påverkar också hur kommunförvaltningen väljer, eller tvingas välja, att organisera sig. I intervjun med Haninge skolförvaltning framkom att det saknades fristående företag som kunde klara det behov kommunen hade på fordonsutbildningsplatser, varför skolförvaltningen fick hantera detta inom den egna organisationen istället för att till exempel lägga ut det på entreprenad.

Lagarna, främst skollagen enligt respondenterna och därtill entreprenadlagen, samt den politiska viljan i kommunen är utifrån kommande faktorer som starkt påverkar skolförvaltningens förutsättningar och möjligheter att utforma sin organisation. Det finns ett tydligt beroendeförhållande. Denna iakttagelse stämmer överens med Jacobsen & Thorsviks beskrivning av offentlig verksamhet (se avsnitt 3.2).

5.2.5 Omvärldsaspekter: osäkerhet

Flera respondenter angav den fria skolmarknaden i form av konkurrensen från friskolor som en viktig osäkerhetsfaktor som på olika sätt påverkade den egna organisationen. Osäkerheten bestod av flera delar: dels att nya friskolor etablerade sig i kommunen och dels att elevernas fria val mellan kommunal gymnasieskola och friskola gjorde det svårt att förutsäga behovet av elevplatser i de egna kommunala skolorna. Några respondenter påpekade ytterligare en osäkerhetsfaktor som spädde på problemen med dimensioneringen av de egna skolorna. Det gällde den kommande ökningen av elevkullar som är på väg in till gymnasiet de närmaste åren. Kombinationen av ökat behov av platser och elevernas fria val försvårade planeringen. ”Planeringen har blivit mycket svårare när det blivit en marknad”, kommenterade Björn Johansson, Stockholm stad. Marknadsosäkerheten upplevdes som ett påtagligt problem i Stockholm med den stora mängden egna och friskolor. Hur stor överkapacitet ska de arbeta med? Respondenten sammanfattade problemet så här:

Behöver vi den här skolan om tre år eller inte? [...] Ska vi lägga ner eller inte och då krävs en säker prognos och det är ingen som kan göra den idag.

(Björn Johansson, Stockholms stad)

För en mindre kommun som Täby med bara två egna gymnasieskolor och en liten friskola innebär de ökade elevkullarna problem med tanke på kravet enligt skollagen att kommunen är skyldig att erbjuda kommunens elever skolplats. Enligt respondenter i Täby hade kommunpolitikerna satt stopp för etablering av ytterligare egna kommunala gymnasier. Det kunde få följande konsekvenser menade respondenter:

Ja, det finns politiska beslut också. Vi har ju stora kullar som kommer nu. Och vi har ett max. på [...] 2.500 elever har vi satt och vi kommer att behöva flera gymnasieplatser, alltså måste vi få in flera friskolor.

(Stig Liljeström, Täby kommun)

Kommunerna kan således se friskolorna som en buffert. Leif Käld, Huddinge kommun, gjorde följande reflektion:

Organisationen måste kunna ta hand om de strömningar som finns och då ska de inte ta hand om 100 % själva. Det blir en viss flexibilitet med externa organisationer. Vi kanske står med en för stor andel egen verksamhet själva för att vara en kommun i Stockholmsområdet.

(Leif Käld, Huddinge kommun)

Att kunna uppfylla målet att erbjuda ett varierat utbud av utbildning inom ramen för osäkerheten med elevernas inriktningsval, löste de mindre kommunerna i undersökningen bland annat genom samarbete med andra kommuner. Detta beskrivs utförligare i avsnitt 5.3.1. Ett citat belyser denna strategi:

Och då har ju vår huvuduppgift varit att i samråd med övriga skolchefer i nordostsektorn se till att utbudet är tillräckligt här i nordostsektorn i första hand ...

(Birgitta Jacobsson, Danderyds kommun)

Undersökningsmaterialet pekar på att den marknad som skolförvaltningen agerar på upplevs som osäker av respondenterna. Marknadsosäkerheten bestod dels av konkurrensen från friskolor, dels av elevernas fria (för kommunerna osäkra) val av skolform. Detta tillsammans med ett ökande elevantal framöver skapade en svår planeringssituation för skolförvaltningarna. Det kommunala ansvaret att se till att det finns utbildning för eleverna är svårt att förena med den fria skolmarknaden. Kommunerna har svårt att göra en avvägning mellan egenregion och friskolor.

5.2.6 Omvärldsaspekter: yttre tryck

Yttre tryck av typen värderingar, normer, etiska och mänskliga hänsyn, tekniska utvecklingen med mera är faktorer som enligt Jacobsen & Thorsvik (se avsnitt 3.2) påverkar organisationen. Politiska värderingar är en sådan yttre tryck-faktor. Flera av respondenterna nämnde just politiska värderingar från den egna kommunens politiska majoritet, men då det enligt min uppfattning mer är ett rent beroendeförhållande än yttre tryck, redovisade jag detta tidigare i avsnitt 5.2.4. Jämställdhetsfrågor, miljöfrågor, lärarbehörighet och fackliga frågor nämndes av respondenterna som exempel på andra yttre tryckfaktorer, men generellt sett besvarades inte frågan av respondenterna eller hade de inga synpunkter.

I och med att skolförvaltningarna är politiskt styrda och hårt reglerade, får sannolikt inte förändringar i de yttre tryckfaktorerna direkt genomslag på organisationsstrukturen, utan kanaliseras sannolikt via de politiska partierna i fullmäktige och via lagar och förordningar.

5.3 Utformning av organisationsstrukturen

I det här avsnittet behandlar jag, i enlighet med undersökningsmodellen från avsnitt 3.5, hur kommunerna valt att organisera sin skolförvaltning. Modellen delade upp struktureringen av organisationen i tre delar. För uppsatsens syfte koncentrerar jag främst på arbetsdelningen och jag belyser olika aspekter av arbetsdelningen från teorikapitlets referensram: nätverkstänkandet i organisationsutformningen, kärnkompetensen, värdeskapandet samt också den egna organisationen i förhållande till egna skolor och friskolor. Jag berör kortfattat även de två övriga delarna i strukturen, samordning, styrning och kontroll, även om de ligger något utanför uppsatsens syfte.

5.3.1 Arbetsdelning och nätverkstänkande

Enligt undersökningsmodellen (se avsnitt 3.5) påverkar organisationsfaktorer och omvärldsfaktorer organisationens arbetsdelning, samordning, styrning och kontroll. I teoriavsnittet 3.2 visades på tre kriterier för val av organisationsform

(det vill säga arbetsdelning på gruppnivå). Det ena av dessa tre kriterier var marknadens stabilitet. Som jag har visat ovan i avsnitt 5.2.5, upplever respondenterna instabilitet och osäkerhet på marknaden. Organisationer utvecklar olika strategier för att hantera osäkerhet och beroende av omvärlden (Jacobsen & Thorsvik, 2002, sid. 269). För en skolförvaltning är flera av dessa alternativa strategier inte aktuella, då de är mer tillämpbara på producerande och varusäljande företag. En möjlig strategi skulle kunna vara *kooptering*, det vill säga att skolförvaltningen skulle försöka att på olika sätt dra in eller engagera till exempel friskolorna i förvaltningens verksamhet för att på så sätt neutralisera osäkerheten. Med kooptering menas att hotfulla aktörer neutraliseras genom att involveras i beslutsprocessen. Några enklare exempel på kooptering påvisades också i bland annat Täby och Danderyds kommuner, där skolförvaltningarna involverade friskolorna genom till exempel dialoger och deltagande i kvalitetsutvärderingar. En annan strategi, som förvaltningarna mer påtagligt utnyttjade, var *mellanorganisatoriskt samarbete*. Skolförvaltningarna försöker reducera osäkerheten genom att ingå olika former av samarbeten med de organisationer man är beroende av. Jacobsen & Thorsvik (ibid.) menar att detta samarbete kan ta sig många olika uttryck; ett exempel är konkreta samarbetsavtal mellan organisationerna. I undersökningen framkom exempel på denna form av osäkerhetsreducerande samarbete. Jag syftar då på det samarbete som fanns både i Södertörnsregionen mellan skolförvaltningarna i respektive kommun och på motsvarande sätt i nordvästsektorn, dit Täby och Danderyd räknades. Samtliga företrädare för dessa skolförvaltningar framhöll just detta samarbete, som för övrigt också har sin lagliga grund i skollagen, se avsnitt 5.2.4. Respondenterna från Täby och Danderyd antydde också att dialoger mellan skolförvaltningen och friskolorna om utveckling, dimensionering med mera, pågick.

Jacobsen & Thorsvik (2002, sid. 272) beskriver andra alternativa strategier för att hantera en osäker omvärld samt för att få stöd och legitimitet från omvärlden och av de parter vilka de är beroende av. Den ena av dessa strategier benämns *strukturkonformitet* och syftar till att välja en organisationsform som uppfattas som rationell, modern och effektiv av omgivningen. Ett exempel från undersökningen är Stockholms stads omorganisation av skolförvaltningen; respondenten benämnde den del av förvaltningen som svarade för de egenägda skolorna med det i näringslivet betydligt vanligare ordet ”koncern”, ett uttryck som kan uppfattas som rationellt och effektivt. Andra exempel från undersökningen är kvalitetssäkringen och målstyrningen som samtliga respondenter såg som viktiga instrument i skolförvaltningens arbete. Det är exempel på en annan strategi, *procedurkonformitet*, som innebär att organisationen väljer arbetsformer som de uppfattar som moderna och riktiga i omvärldens ögon (ibid.).

Som framgått av teorikapitlet (se avsnitt 3.3), är en nätverksbaserad organisationsform en lösning när marknaden är instabil och osäker, det vill säga så som den beskrivs av respondenterna. Flera intervjufrågor berörde organisationsutformningen. Under intervjuerna försökte jag dels spontant få respondenterna att beskriva sin organisations principiella struktur, dels visade jag och bad dem välja mellan två olika modeller (bilaga 2), som skulle illustrera två perspektiv att se på organisationen. Syftet med frågeställningarna var att se om det uttalat, eller outtalat, fanns ett nätverkstänkande som grund för skolförvaltningens sätt att arbeta.

Flera av de förutsättningar som Höpner angav (se ovan, avsnitt 3.3) som skäl till att företag bildar nätverk föreligger på skolmarknaden i de undersökta kommunerna, enligt respondenterna. Höpner nämnde bland annat osäkerheten på marknaden, svårigheter att förutsäga händelser, snabba smakförändringar och snabba tekniska förändringar. I avsnitt 5.2.5 redovisades hur dessa förutsättningar tog sig uttryck i de undersökta kommunerna; den osäkra och icke förutsägbara marknaden med konkurrerande friskolor samt förändringar i elevernas inriktningsval. Hos flera av de undersökta skolförvaltningarna förekom också nätverksliknande samarbeten på organisationsnivå som jag refererade till ovan och i avsnitt 5.2.5. Det gällde både kommunerna i nordostregionen respektive Södertörnsregionen. Dessa enklare nätverk skulle enligt Hedbergs terminologi i fig.3.5 (se avsnitt 3.3) kunna kallas projekt eller strategiska allianser, lite beroende på varaktigheten. Jacobsen & Thorsvik benämnde detta för mellanorganisatoriskt samarbete, vilket beskrevs tidigare i detta avsnitt.

Men ingen av de intervjuade menade att de var organiserade i enlighet med någon nätverksmodell. När respondenterna först spontant fick beskriva och karakterisera sin centrala organisation, var det genomgående i termer av en traditionell organisationsmodell med ansvar uppåt gentemot den politiska skolnämnden och ett överordnat ansvar för de egna gymnasieskolorna. När jag sedan konkretiserade frågan ytterligare genom att visa organisationsmodellerna (bilaga 2), ansåg däremot tre av de fem intervjuade att modell 2 (nätverksmodellen) i bilaga 2 bäst beskrev hur de arbetade eller, snarare, skulle vilja arbeta. Någon av respondenterna identifierade också i sin egen organisation kundgruppen, betalnings- och leveranssystemet och kommunikationen mot marknaden, det vill säga de grundläggande beståndsdelarna i en imaginär nätverksmodell enligt fig.3.6 i avsnitt 3.3.1.

Intar respondenterna eller deras egen organisation då också en ledarroll i ett sådant tänkt nätverk? Av det som framgår av undersökningen, var det två kommunrepresentanter som i ord eller handling till synes visade att en sådan ledarrollsinställning skulle kunna finnas. I rollen ingår ju till exempel enligt Hedberg m.fl. (2000) att hålla partnerföretagen alerta och engagerade, för att de ska utveckla sina egna kompetenser och att den övergripande affärsidén förankras. Men en av dessa representanter, från Danderyd, svarade nekande på att nätverksmodellen (modell 2) beskrev hennes sätt att se på sin organisation. Ett citat från den andra respondenten beskriver den åtskillnad som denne markerade i förhållandet till friskolorna, trots att respondenten var en av de tre som menade att nätverksmodellen bäst beskrev hur deras skolförvaltning arbetade i praktiken:

Friskolor ingår inte i min organisation, det är den kommunala organisationen. Där är de inte med i den tanken. De andra får ha sin egen organisation. Däremot har jag i min roll ett ansvar för friskolorna enligt politikerna, men jag har inte det formella ansvaret, det är Skolverket som har. Men jag har ett ansvar för en uttalad politisk vilja att också friskolor ska fungera i kommunen.

(Stig Liljeström, Täby kommun)

Intervjumaterialet visar att de marknadsmässiga förutsättningarna finns för att skolförvaltningarna skulle utveckla en nätverksbaserad arbetsfördelning. Men det faktiska samarbetet med några av de möjliga ingående parterna föreligger inte.

Några av de intervjuade kommunrepresentanterna såg de facto friskolorna mer som konkurrenter än en del av det egna nätverket. Samarbetet med närliggande kommuner var mer påtagligt. Det utvecklade nätverket, som beskrivs i teorikapitlet förutsätter att det i organisationen, främst hos ledarföretaget, finns det som Hedberg m.fl. (se avsnitt 3.3.1) benämner med orden ”fokusering”, ”viljeakt”, ”helhetsbild” och ”regissering”. Undersökningen ger inga påtagliga belägg för att detta sätt att se på och verka finns hos förvaltningarna, även om några exempel pekar i den riktningen.

5.3.2 Arbetsdelning, det egna ägandet och friskolor

Under intervjuerna framkom flera exempel på att det egna ägarskapet har fått konsekvenser för organisationsutformningen och att det finns ett mer eller mindre uttalat konkurrensförhållande mellan de egenägda skolorna och friskolorna. Två kommuner har försökt separera ägarfunktionen från de övriga huvuduppgifter organisationen anser sig ha och har lagt ansvaret för de egna gymnasier i ett separat organisation. Den principiella inställningen som framkom under intervjuerna var en från skolförvaltningens sida likvärdig behandling av kommunala gymnasieskolor och fristående skolor.

Samarbete med friskolor var mest uttalat i intervjuerna med de två norrkommunerna. Där förekom till exempel rådgivning och diskussioner med friskolorna om utveckling. I Danderyd ställde dessutom kommunen medel till friskolornas förfogande för utvecklingsprojekt och de diskuterade även gemensamma benchmarkingprojekt med friskolorna. Även företrädaren för Stockholms stad visade exempel på samarbeten som förekom med friskolorna, även om det verkade vara på en enklare nivå. Kommunen och friskolorna delade på gymnasiemässan under hösten 2004 och har också ett samarbete med ett antal friskolor gällande entreprenaddriven utbildning. Men samtidigt menade Björn Johansson, Stockholms stad, att ”vi är en utbildningskoncern som slåss mot de två andra på marknaden”, syftande på friskolor och andra kommuners skolor. Uttalandet ska ses mot bakgrunden av att respondenten sitter som ansvarig för planerings- och utvecklingsavdelningen på utbildningsavdelningen, som ansvarar för de egenägda skolornas framgång. En separat avdelning, utbildningsförvaltningen, svarar för externa skolaktörer som till exempel friskolor. De båda avdelningarna sorterar dock under samma nämnd. Uttalandet kanske inte heller är så förvånande med tanke på att staden driver ett 25-tal egna skolor i mer eller mindre hård konkurrens med ett 40-tal friskolor och närliggande kommuners skolor. Med totalt cirka 65 skolenheter i kommunen menar respondenten att det är en kraftig överetablering med avseende på de teoretiskt tillgängliga platserna kontra elevbehovet. Det har resulterat i att kommunen har varit tvungen att lägga ner fem till sex gymnasieskolor de senaste åren som de, enligt respondenten, inte skulle ha lagt ner om eleverna inte gått till friskolor. Om marknadsmekanismerna ska fungera kan de förvänta sig en fortsatt utslagning framöver, trodde respondenten. Kommunernas problem är att de enligt lag ansvarar för att det finns elevplatser för elever som söker sig till gymnasiet. Mardrömmen, som Björn Johansson uttryckte det, är att en stor friskola skulle gå ”i putten”. Då måste kommunen kunna ordna elevplatser på annat sätt. Ansvaret hänger som ett hotande damoklessvärd¹ över de ansvarigas huvuden.

I avsnittet 5.2.4 ovan redovisade jag det politiska tryck som finns i kommunerna för val av den ena eller andra formen av skolorganisation. Skollagen och andra tillämpliga lagar fastställer kraven och ger förutsättningarna för kommunerna. Inom ramen för dessa lagar manövrerar kommunerna, delvis beroende på den politiska majoritetens vilja. Danderyds kommun är ett åskådligt exempel på detta. Skolförvaltningen visar i sin organisationsstruktur tydligt hur de genom åtskillnad av kvalitetskontrollfunktionen och samordningen mellan olika skolformer å ena sidan och egendriften å den andra, och med den uttalade strävan att skapa konkurrens mellan skolformer, vill nå ökad kvalitet för eleverna. Men för resterande tre mindre kommuner i undersökningen fanns inte åtskillnaden mellan ansvaret för egendriften och samordningen med övriga skolformer.

Några av de intervjuade pekade på att det fanns ett ”dubbelt lojalitets”-problem inbyggt i den egna skolförvaltningen. Med det avsågs å ena sidan uppdraget att vara neutral inför elevens önskemål och upprätthålla en fri skolmarknad inkluderande friskolorna, å andra sidan uppdraget att värna om och driva de egenägda skolorna. ”Jag sitter ju i viss mån på dubbla stolar”, som Stig Liljeström, Täby kommun, uttryckte det. Den dubbla lojaliteten innebar bland annat att respondenten sågs som något av en motpart av de egna rektorerna.

Respondenten från Huddinge kommun menade att tidigare investeringar i egna skolor skapar ett tryck på skolförvaltningarna att utnyttja dessa investeringar. Respondenten uttryckte det på följande sätt:

Någon gång har man tagit beslutet att bygga egna skolor, sen har man plöjt ner investeringar i byggnaderna och då är det ekonomiskt dumdrigt att inte använda dem fullt ut.

(Leif Käld, Huddinge kommun)

Respondenten fortsätter med att dra konsekvenserna:

Det ligger i deras eget intresse att fylla sina egna skolor. De stöttar sina egna skolor via kommunpengar, eftersom om de fyller ut egna skolor så får de ner kostnaderna.

(Leif Käld, Huddinge kommun)

Kommunen är uppenbarligen uppknuten av de investeringar som gjorts i egna skolor och har inte den fulla neutraliteten i valet mellan skolform. Flera respondenter pekar således på att det egna ägarskapet på olika sätt har fått konsekvenser för arbetsdelningen. Genom att de egna skolorna ingår i skolförvaltningens ansvar, finns risk för att förvaltningen inte är helt neutral i sitt handlande. I avsnitt 1.2 refererade jag till en undersökning gjord i Göteborg (Norén, 2003), där han pekar på detta problem.

5.3.3 Arbetsdelning och kärnkompetensen

En viktig del av diskussionen om arbetsdelning och organisationssätt hänger samman med frågan om att behålla en funktion kvar i organisationen eller att outsourca den. Enligt Greaver (se avsnitt 3.3.2) bör organisationen behålla de

funktioner som kan betecknas som kärnkompetenser och outsourca de övriga. Vilka kärnfunktioner och vilken eventuell kärnkompetens ansåg respondenterna att deras skolförvaltning har? Nästan genomgående ansåg respondenterna att kvalitetsuppföljningen av gymnasieskolornas prestationer var deras väsentligaste funktion, det några av de intervjuade också ville kalla kärnkompetens. På frågan om kärnkompetens svarade Björn Johansson på följande sätt:

Det mäktigaste instrumentet här blir då kvalitetsuppföljningen, uppföljningen och utvärderingen av verksamheten.
(Björn Johansson, Stockholms stad)

Både i Huddinge och i Haninge betonade respondenterna huvudprocessen utbildning och skolförvaltningens uppgift att säkra denna process. Leif Käld beskrev det med följande ord:

Deras huvudprocess är undervisning och deras kärnkompetens gäller utveckling av lärande. Det är ju huvudprocessen i en organisation som jobbar med utbildning. Det är ju kommunens viktigaste uppgift att se till att eleverna lär sig det de ska lära sig, alltså att kvalitetssäkra verksamheten utifrån de mål som anges i statliga styrdokument.
(Leif Käld, Huddinge kommun)

För Täby skolförvaltning var också kontroll och uppföljning deras kärnfunktion och däri ansågs också den centrala organisationens kärnkompetens ligga. Birgitta Jacobsson, Danderyds kommun, beskrev kärnkompetenserna med följande ord: ”Det är granskningsfunktionen, kunskaperna om kvalitetsverktyg, kunskaperna om vad som kännetecknar en bra skolverksamhet. Det är nyckeln”.

Framtidsplaneringen var för speciellt Stockholms stads del en viktig fråga som respondenten ville foga till kärnfunktionerna i den centrala organisationen. Genom att utbildningen numera är en marknad, har det blivit mycket svårt för staden att beräkna det framtida elevantalet i egna skolor. Björn Johansson uttryckte svårigheterna att ge de beslutsfattande politikerna tillförlitliga prognoser med följande kommentar: ”Det har vi inte den blekaste aning om, det beror på hur vi sköter oss”, syftande på hur framgångsrika deras egna skolor är i konkurrensen om att attrahera elever. En annan kommentar från Stig Liljeström, Täby kommun, belyser svårigheterna med planeringen: ”eleverna har blivit mer och mer otrogna”.

I vilken mån uppfyller de ovan angivna kärnfunktionerna också kriterierna för en kärnkompetens? Prahalad och Hamels tre kriterier, som redovisas i testmetoden i avsnitt 3.3.2, är sannolikt inte framtagna med syfte att belysa just en kommunal verksamhet med monopolställning på området. Det är därför inte möjligt att med hjälp av dessa kriterier bedöma om de uppräknade kärnfunktionerna också är kärnkompetenser.

5.3.4 Arbetsdelning och värdeskapandet

Respondenterna nämnde några exempel på sådant som de menade utgjorde värdeskapande åtgärder från skolförvaltningens sida. I målet ”hög andel som når högskolebehörighet” ansågs ligga ett kundvärde, likaså i andelen som får sitt

förstahandsval tillgodosett. Svaren var dock inte entydiga, utan varierade från respondent till respondent. En förbättrad kvalitet på utbildningen skulle motsvara ett ökat värde för eleverna, ansåg respondenten från Danderyd. Kvalitetsredovisningen var då instrumentet för att mäta och följa upp kvalitetsutvecklingen. Uppföljningen av de värdeskapande åtgärder som respondenterna menade att de genomförde skedde främst med hjälp av betygsstatistik samt enkäter till elever och medarbetare.

Respondenten från Huddinge svarade att värdeskapandet framkom genom att eleverna sökte sig till attraktiva skolor, det vill säga att skolans popularitet var en effekt av värdeskapande åtgärder. Naumann menar (avsnitt 3.4) att om kunden saknar erfarenhet av eller kunskap om produkten, använder kunden istället någon form av surrogat för att forma upplevelse och förväntningar. Ett sådant surrogat kan vara företagets varumärke eller image (skolans popularitet). Men varumärket behöver inte vara en effekt av värdeskapande åtgärder. I intervjun med Björn Johansson från Stockholms stad nämnde han hur strukturen enligt respondenten ser ut i Stockholm med uppdelningen i yrkesgymnasier å ena sidan och "ärevördiga" läroverk å den andra, där jag uppfattar att han med de sistnämnda avsåg varumärken på Stockholmsregionens skolmarknad. Det skulle finnas en segregationsfaktor; elever söker sig till de ärevördiga innerstadsgymnasierna för att få tillhöra den "rätta" skolan, inte nödvändigtvis grundat på värdeskapande åtgärder från dessa skolors sida, utan snarare på en slags "hip"-faktor.

Det fanns några faktorer som respondenterna menade hindrade värdeskapandeprocessen. En sådan faktor var lagstiftningen, som hindrade att de kunde arbeta så mycket annorlunda än de gjorde. Ekonomiska och politiska krav satte också begränsningar för vad de kunde göra. Ett exempel på detta var "kommunarresten" som respondenten från Haninge nämnde, det vill säga att inte tillåta elever att söka sig till andra kommuner. "Det här är politik", uttryckte Leif Kälid i Huddinge det, syftande på den begränsning som kommunen satt för den fria rörligheten för eleverna. Men det var en rättvisefråga, menade respondenten. Får en elev rätt till en dyrare utbildning, tas det på bekostnad av de övriga kvarvarande eleverna, som får mindre pengar att dela på. De två borgerligt styrda norrortskommunerna i undersökningen hade inte denna inskränkning i elevens fria val; där var det fria valet honnörsord. Respondenten från Täby framhöll att det avgörande var att kunden ska få välja skolförvaltning. "... vart som helst, utan begränsningar. Och blir de antagna ska vi också betala för dem".

Är det uppräknade exempel på värdeskapande åtgärder från skolförvaltningens sida? I teorikapitlet (avsnitt 3.4) beskrivs Naumanns definition av kundvärdet. Naumann menar att det är kunden som definierar nyttan och uppoffringen för att nå nyttan. En fråga är till exempel när kunden, eleven i detta fall, kan värdera nyttan av tjänsten och tillhörande uppoffring. Om värdeskapandet exempelvis består av att ge eleverna en utbildning de har nytta av, enligt respondenten från Täby, när kan skolförvaltningen då mäta denna upplevda nytta? Jag tolkar det som att det snarare är skolförvaltningen, marknadens administratör enligt Noréns (2003) nomenklatur, som definierar nyttan av utbildningen genom kvalitetsredovisning och målbestämning och sätter värdet för kunden.

5.3.5 Samordning, styrning och kontroll

Även om intervjuerna inte direkt via konkreta frågor berörde samordnings-, styrnings- och kontrollfrågorna, kom respondenterna spontant in på dessa frågor. Samtliga respondenter framhöll kvalitetsredovisningen som en central, viktig uppgift för skolförvaltningen. Några benämnde den kärnkompetens eller kärnfunktion. Enligt Jacobsen & Thorsvik (se avsnitt 3.2) är kvalitetsredovisning ett exempel på styrnings- och kontrollmekanismer och nämnda kärnkompetenser skulle därför enligt respondenterna ligga inom detta område.

Vanligt förekommande ord i intervjuerna var ”kontroll” och ”granskning”. Ett exempel är från intervjun med respondenten från Huddinge kommun; skolförvaltningen arbetade där med så kallad Balanced Scorecard för kontroll av måluppfyllelsen. Respondenten menade att en gemensam förvaltning av egenägda skolor för alla skolnivåer var lättare att kontrollera; det var svårare att utföra denna kontroll av fristående skolor.

Decentralisering nämndes av några respondenter som en metod att styra organisationen. Några respondenter framhöll rektorernas viktiga roll för att möjliggöra decentraliseringen. Ett exempel är Täby skolförvaltning, där respondenten visade på deras nya decentraliserade organisation med flera likvärdiga rektorer i varje skola och en ledningsgrupp för samtliga egenägda skolor, som gav möjligheter till samordning via en gemensam policy i skolorna.

Jacobsen & Thorsvik menar (se avsnitt 3.2) att styrnings- och kontrollmekanismerna är alternativa metoder att uppnå de uppsatta målen. I skolan tillämpas målstyrning och under intervjuerna refererade respondenterna till den struktur av uppsatta mål för organisationerna som finns i respektive kommuns skolplan. Målen tar sig formen av en mål-medelhierarki. Målstyrningen ligger i linje med det som sades under avsnitt 5.2.2 om kravet på en organisation med stor del professionell personal.

Ovan nämnda exempel på tillämpningar av samordnings-, styrnings- och kontrollmekanismer tyder inte på att det är en nätverksorganisation som tillämpas. I ett nätverk styrs sammanhållningen enligt Hedberg (se avsnitt 3.3.1) främst av ledarföretagets förmåga till fokusering och regissering, att kunna se en helhetsbild och genom uppvisande av en viljeakt samt processer som bygger på förtroende, beroende, synergier, gemensam respekt och gemensamt lärande.

6. SLUTSATSER

Syftet med uppsatsen har varit att utifrån ett organisationsteoretiskt perspektiv undersöka hur företrädare för fem olika kommuner ser på skolförvaltningens primära uppgift i samband med sättet att organisera skolutbildningen. Perspektivet har varit skolförvaltningarnas i de undersökta kommunerna. Jag har utgått från en undersökningsmodell som bland annat baseras på teorier om organisationer i en dynamisk miljö och vilka faktorer som påverkar organisationsstrukturen. Genom undersökningen har jag försökt besvara frågan om kommunerna ser som sin primära uppgift att äga och driva egna skolor eller om det är att skapa färdigutbildade gymnasiestudenter. Frågeställningen är nära förknippad med hur kommunerna organiserar sin skolutbildning och jag har studerat om det finns ett nätverksbeteende i kommunernas skolförvaltningar, med tanke på att nätverk enligt Höpner, Jacobsen & Thorsvik m.fl. (se avsnitt 3.3) är en organisationsform som är bättre anpassad till förhållanden i en dynamisk och osäker miljö och som därför kan ge större möjligheter att fokusera på värdeskapandet för kunden. Detta värdeskapande är enligt Hedberg (se avsnitt 3.3.1) en organisations fundamentala uppgift.

I undersökningen har jag försökt klarlägga de faktorer som påverkar skolförvaltningens organisationsutformning för att därigenom skapa mig en uppfattning om i vilken riktning dessa pekar med avseende på organisationsform. Undersökningen visar att flera av de förutsättningar som skapar en dynamisk omgivning föreligger på skolmarknaden. Konkurrensen från friskolor och elevernas fria val är huvudbeståndsdelarna i dessa förutsättningar och det medför att marknaden upplevs som osäker av de intervjuade skolförvaltningsföreträdarna. Detta, tillsammans med ett ökande elevantal framöver, försvårar planeringssituationen för skolförvaltningarna när de ska fullfölja sitt kommunala ansvar att se till att det finns utbildning för eleverna från den egna kommunen. Sammantaget pekar dessa faktorer på att en nätverksstruktur skulle vara ett lämpligt val av organisationsform.

Förutom konkurrenssituationen visar undersökningen att det finns andra yttre faktorer som påverkar organisationsstrukturen, framförallt skolförvaltningarnas beroendeförhållande till lagar, exempelvis skollagen och entreprenadlagen, som reglerar kommunernas ansvar för skolutbildningen. Den politiska majoritetens vilja i den egna kommunen är ytterligare en stark påverkansfaktor för förvaltningarnas möjligheter att anpassa sin organisation till de nya marknadsförutsättningarna. Dessa faktorer pekar, enligt min bedömning, i en annan riktning när det gäller val av organisationsform än ovan. Dessa faktorer ger inte heller incitamenten för skolförvaltningen att förändra den traditionella organisationsstrukturen.

Respondenterna beskriver sina organisationer i traditionella organisationstermer. Även om intervjupersonerna inte gav några direkta belegg för detta, visar en teoretisk analys av organisationerna att de bäst kan beskrivas som professionella byråkratier med Jacobsen & Thorsviks språkbruk. Sådana organisationer utmärks av hög andel professionella specialister (lärare i detta fall) med krav på

decentralisering av en stor del av verksamheten. Som konsekvens utmärks organisationerna också av behov av kontroll av medarbetarnas prestationer från ledningens sida. Undersökningen ger inget belägg för att det skulle finnas ett utvecklat nätverkstänkande som uttalad organisationsprincip hos skolförvaltningarna, även om förutsättningar föreligger. De samarbeten som förekommer bör definieras som strategiska allianser och omfattar i huvudsak närliggande kommuner, med vilka en viss samplanering förekommer. Vissa projektsamarbeten med friskolor förekommer också.

Kontroll och kvalitetsuppföljning var också en av förvaltningsorganisationens viktigare uppgifter enligt respondenterna, vilket överensstämmer med teorin. Denna uppgift, tillsammans med att försöka uppfylla elevernas förstahandsval av gymnasieutbildning, angav respondenterna som huvuduppgifter för skolförvaltningen. Men även om ingen av respondenterna direkt nämnde som huvuduppgift att också äga och driva egna gymnasieskolor, uttrycktes det implicit. Förklaringen till ägarskapet kan dels vara att det finns en historisk tradition, dels ligger det i kommunens uppdrag genom lagstiftningen att ansvara för elevernas tillgång till utbildningsplats, och slutligen kan det dessutom vara ett kommunalpolitiskt styrt krav. Lagstiftningen, till exempel entreprenadlagen, har heller inte underlättat för kommunerna att välja en annan organisationsstrategi. Som konsekvens sitter kommunerna ”fast” med egenägda skolor och i fyra av fem intervjuade skolförvaltningar är dessa skolor placerade under samma nämnd och i tre av fallen dessutom under samma gymnasiechef, som dessutom ska ansvara för relationerna med friskolorna. Oavsett vad kommunerna anser om deras uppgift att driva egna skolor, så sker detta i praktiken och risken att inte vara neutral, att inte hålla åtskillnad till de övriga uppgifterna och leva upp till den ”likvärdiga behandling” som uttrycktes av respondenterna är stor. I endast ett fall, Danderyds kommun, har man tagit konsekvensen av den ”dubbla lojalitet” det kan innebära att förvaltningen både driver egna skolor och svarar för elevernas fria val av skolförvaltning, genom att helt separera dessa funktioner genom skilda nämnder och skilda förvaltningar.

Jag har inte funnit belägg för att kundvärdet beaktas på det sätt som teorin föreskriver. I teorin är det kunden som definierar nyttan och uppoffringen. Men i skolans värld är det skolförvaltningen eller utomstående parter som definierar nyttan av utbildningen och sätter värdet för kunden genom att göra målbestämningen, som sedan följs upp via skolförvaltningens kvalitetsredovisning. Det mål merparten av respondenterna angav, högskolebehörighet, har således inte upprinnelsen i perspektivet kunden och kundnyttan.

Min slutsats av undersökningen är därför att även om skolförvaltningarna inte nödvändigtvis uttalat ser som sin primära uppgift att äga och driva egna gymnasieskolor, så är det ”av utvecklingen givet” och en viktig förutsättning och utgångspunkt för deras nuvarande verksamhet och sätt att organisera sig. Den andra uppgiften, att skapa färdigutbildade studenter, blir en uppgift underordnad organisationsformen. Skolförvaltningsorganisationen har en form som överensstämmer med teorins så kallade professionella byråkrati och det finns få tecken på att ett nätverkstänkande präglar organisationen och dess företrädare. Skälet till detta är sannolikt, som bland annat Jacobsen & Thorsvik (se avsnitt 3.2) påpekar, att offentlig verksamhet oftast består av tjänsteproduktion hårt styrd av lagar och föreskrifter. En annan förklaring kan vara att skolförvaltningen inte intar

det ledande företags roll i en utvecklad nätverksorganisation att, som spindeln i nätet, bilda kärnan i nätverket och skapa en gemensam vision och kultur.

7. AVSLUTANDE DISKUSSION

Christian Grönroos (1988) skrev att det då knappast existerade någon forskning om hur man kan utveckla en offentlig serviceproducerande organisation. Även om mycket sedan dess har skrivits i ämnet, verkar det mesta dock ha handlat om forskning och teorier som bygger på det privata näringslivet. Flera av de teorier jag nyttjar i min uppsats har sin förankring i näringslivets verklighet. En del av dessa haltar därför något när jag ställer dem inför en offentlig verksamhet. Men det är därför också desto mer utmanande att pröva dessa tankar i en miljö där andra ”paradigm” delvis gäller. I mitt möte med skolvärldens administratörer märkte jag ganska snart att många av de teoretiska begreppen och tankarna har sin motsvarighet i skolvärlden, men med andra etiketter. På sätt och vis speglar dessa olika begreppsvärldar också den revolution som den svenska skolvärlden upplevt i och med att den konkurrensutsatts. Att kalla eleven för ”kund” är fortfarande för många inte en ordvalsfråga utan snarare ett paradigmskifte. Vad innebär ”kundvärde” i praktiken för eleven på en marknad där tjänsten inte är definierad av kunden och har ett åsatt pris som kunden ser? Är det ett ökat kundvärde som kommunernas kvalitetsuppföljningar verkligen har som yttersta syfte att åstadkomma? Och vad är kärnkompetens för en kommunal myndighet som inte har ”potentiell tillgång till en mängd marknader” och där kärnkompetensen ska vara ”svår att imitera för konkurrenterna” (se avsnitt 3.3.2), när de som myndighet har monopol på funktionen?

Ska kommunen se friskolor som konkurrenter eller partners? Problembilden liknar den som förekommer i det privata näringslivet där en producent söker nå en marknad med hjälp av både en egen säljorganisation och återförsäljare och får konflikt mellan de två säljkanalerna. Denna konflikt ligger i linje med vad Norén (2003) säger i sin forskningsrapport om motsvarande problem i skolvärlden. Han påvisade ett tvivel från friskolornas sida att kommunernas administration av skolmarknaden verkligen var neutral. I rapporten (ibid., sid. 133f.) hävdar han att det är svårt att skapa en fristående kommunal administration av den lokala skolmarknaden. En radikal lösning vore därför att skolförvaltningen intog rollen som ledarföretag i ett imaginärt nätverk med de egna skolorna utlagda på entreprenad och att förvaltningen koncentrerade sig på kärnverksamheten. Professor Assar Lindbeck skrev i en debattartikel (Lindbeck, 2005) i DN att överadministration och ineffektivitet i offentlig verksamhet bäst bekämpas med konkurrens och fri etableringsrätt. Vinsten blir då också att produkterna (tjänsterna) bättre fyller kundernas behov. Om kommunerna har målet att producera färdigutbildade studenter och om de anser sin uppgift vara att tillgodose elevens egna önskemål om skol- och inriktningsval, borde deras mål vara att erbjuda eleven detta till lägsta möjliga pris för skattebetalarna. De egna skolorna borde då också, som konsekvens av den fria marknaden, utsättas för samma konkurrensförutsättningar som övriga, fria, skolor och den organisatoriska kopplingen i kommunen mellan ägarskapet och administrationen av skolmarknaden borde upphöra. Ett exempel på detta från undersökningen är Danderyds kommun, där de genomfört denna uppdelning, även om det bara skett inom kommunens olika förvaltningar.

Uppsatsens tillkomst hade sin upprinnelse i debatten om att möjliggöra för kommunerna att lägga ut all skolverksamhet på entreprenad. Tolkar jag f.d. utbildningsministerns svar (se kapitel 1 samt bilaga 4) får jag inte intrycket av att entreprenad är en lösning som hägrar. Det visar på den politiska dimension som ryms i skolvärlden och synen på denna. Eftersom entreprenadlösningar knappast förekom i de undersökta kommunerna, har effekter av sådan verksamhet på kommunens skolorganisation inte kunnat studeras. Men de forskningsrapporter jag refererade till i kapitel 1, ger intressanta jämförelser och fingervisningar om "hur det kan bli". Rapporten om anbuds konkurrensen i äldreomsorgen antyder bland annat, översatt till skolvärlden, att skolorna skulle kunna nå kostnadsbesparingar och få en vitalisering i den egna organisationen samt ökade möjligheter för personalen genom flera arbetsgivare och eventuella möjligheter att ta över en skola. Dessutom antyder författarna att kommunförvaltningen går mot ett nätverkstänkande som verkar uppfylla flera av de kriterier som ställs av Normann m.fl. för en imaginär organisation. Den andra rapporten, Utbildning på entreprenad, visar på möjliga värdeskapande effekter för eleverna vid övergång till entreprenadlösningar. I avsnitt 3.3. redovisade jag Jacobsen & Thorsviks (2002) syn på hur utvecklingen går i riktning mot nätverksstrukturer med fördelar som flexibilitet, innovation och omställningsförmåga och att organisationerna bör försöka identifiera sin kärnkompetens och koncentrera sig till denna kärnverksamhet.

Varför har några av de undersökta kommunerna valt att inte separera styrning av de egenägda skolorna från övriga centrala uppgifter, likt Danderyds kommun? Om detta har grund i ideologiska motiv, i historisk tradition eller annat, besvarar inte undersökningen.

7.1 Förslag till vidare studier

Efter att ha genomfört en undersökning och summerat resultatet, inser jag att många frågor fortfarande är obesvarade. Vad innebär kundvärde för eleverna? Går begreppet att överföra till skolvärlden? Mäter kommunernas kvalitetsinstrument detta kundvärde? Vilka konkreta vinster innebär det att separera den kommunala organisationens driftsansvar från de övriga uppgifterna, till exempel ledarrollen, kvalitetsutvärderingen? Hur skulle ett fullt ut praktiserat imaginärt nätverkstänkande se ut och finns det kommuner i Sverige som de facto praktiserar denna organisationsform? Hur ser friskolorna på relationen till kommunernas skolförvaltningar? I vilken mån ser de dem som ledarföretag i ett imaginärt nätverk? För vilka kommuner är denna studies problemställningar en praktisk verklighet; är det enbart ett storstadsfenomen? Varför tillämpas outsourcing i så liten utsträckning i de undersökta kommunerna?

7.2 Metodkritik

Genom antal intervjuade personer har jag försökt att både uppfylla kravet på allmängiltighet i studien men samtidigt ge möjlighet till intensivare studier av varje enskilt fall. De fem intervjuade personerna, en från varje undersökt kommun, har varit tillräckligt för att kunna täcka in relevanta aspekter på

frågeställningen. De svar jag har fått har varit relativt lika och att plocka in ytterligare fall anser jag inte skulle ha tillfört mer. Om jag hade valt att försöka täcka in kommuner som inte på samma sätt berörs av friskolor och den stora valfriheten i Stockholm med omnejd, hade inte det gjorda urvalet varit representativt, men det har inte varit min ambition att fånga den verkligheten. Jag har valt kommuner med olika politisk majoritet och dessutom olika socioekonomiska förutsättningar. De intervjuade personerna har haft något olika position i sin organisation, men har samtliga varit verksamhetsansvariga eller suttit i en position med god inblick i den totala verksamheten. I och med att en av de intervjuade har varit positionerad i den del av organisationen som enbart ansvarar för de egna skolorna, kan detta innebära viss svaghet i materialet. Det har krävt en medvetenhet hos intervjuaren både i samband med intervjun och i tolkningen av materialet. Enligt Lantz (1993) är en intervju en systematisk undersökning av subjektivt uppfattade fenomen. Genom att kontrollera vissa uppgifter på kommunernas webbplatser, har många uppgifter kunnat bekräftas. Det finns dock alltid risk för att det sagda är önsketänkande eller prestigefärgat. Jag har valt att inte utan begäran låta respondenterna få se de utskrivna intervjusammanställningarna och mina tolkningar. Med risk för att jag har tolkat dem fel, anser jag ändå att fördelen med att respondenterna inte kunnat förbättra sina uttalanden har varit större.

För att öka giltigheten i undersökningen skulle jag även ha kunnat intervjua de politiskt ansvariga och kommunledningen. Inom ramen för tidsbegränsningen hade det å andra sidan gett färre undersökta kommunfall. Genom att fånga upp ett antal olika kommunfall har jag istället vunnit fler valörer i den beskrivning jag kunnat göra i undersökningen. Det innebär sammantaget att jag vunnit ökad förståelse för det studerade fenomenet. Ett alternativt tillvägagångssätt hade varit att välja ut två fall med helt olika sätt att organisera sig och istället göra två intensiva fallstudier. Denna insikt har dock krävt den kunskap som den genomförda undersökningen har givit.

De begränsningar i tid och omfattning som en magisteruppsats innebär, betyder att jag lämnat många fält utforskade eller att jag bara snuddat vid dem. Detta förstärks av att intervjuerna inte kan tillåtas ta för lång tid. Jag har valt personliga intervjuer som form, då jag anser att det skapat det tidsutrymme och det intervjuklimat som behövs för att fånga in det jag söker svar på och det respondenten vill säga. På grund av uppsatsens breda infallsvinkel har antal frågor sannolikt blivit för många för att tillåta fördjupningar av vissa problemställningar. Jag hade därför förmodligen vunnit på att fokusera frågeställningen mer.

KÄLLFÖRTECKNING

Skriftliga källor

- Andersen, I. (1998) *Den uppenbara verkligheten. Val av samhällsvetenskaplig metod*. Studentlitteratur, Lund.
- Andersson, P., Hanselid, H-O. (2000) "Utbildning på entreprenad". *Skolverkets rapport nr 190*. Liber Distribution
- Entreprenadlagen (1993) Svensk författningssamling 1993:802, hämtad 13 september, 2004 från *notisum.se's webbsajt* <http://www.notisum.se/rnp/SLS/fakta/a9930802.htm>
- Gilje, N.; Grimen, H. (2003) *Samhällsvetenskapens förutsättningar*. Daidalos AB, Göteborg.
- Greaver II, M.F. (1999) *Strategic Outsourcing. A Structured Approach to Outsourcing Decisions and Initiatives*. AMA Publications, New York.
- Grönroos, C. (1988) *Service Management i den offentliga sektorn*. Liber, Malmö
- Grönroos, C. (1992) *Service Management: ledning, strategi och marknadsföring i servicekonkurrens*. ISL, Göteborg.
- Grönroos, C. (2004) *Servicemanagement och marknadsföring*. Gästföreläsning på Lunds universitet 2004, hämtad 16 november, <http://www.msmold.hbg.lu.se/studentinfo/gronros.pdf>
- Gummesson, E. (2004) "Fallstudiebaserad forskning"; i Gustavsson, B. (red.) *Kunskapande metoder inom samhällsvetenskapen*, sid. 115-144. Studentlitteratur, Lund.
- Gustavsson, B. (2004) "Grundad Teori"; i Gustavsson, B. (red.) *Kunskapande metoder inom samhällsvetenskapen*, sid. 211-236. Studentlitteratur, Lund.
- Hamel, G., Prahalad C. K. (1995) *Att konkurrera för framtiden*. ISL Förlag AB, Göteborg.
- Hedberg, B., Dahlgren, G., Hansson, J., Olve, N-G. (2000) *Imaginära organisationer*. Liber AB, Malmö.
- Hedberg, B. (2002) "Imaginary Organizations: The Extended Enterprise Opens New Perspectives"; i Hedberg, B., Baumard, P., Yakhlef, A. (red.) *Managing Imaginary Organizations. A New Perspective on Business*, sid. 7-28. Elsevier Science Ltd, Oxford.
- Höpner, J. (2002) "Strategen bygger nätverk – nätverksteori"; i Nygaard, C. (red.) *Strategizing – en kontextuell organisationsteori*, sid. 217-236. Studentlitteratur, Lund.
- Jacobsen, D. I.; Thorsvik, J. (2002) *Hur moderna organisationer fungerar*. Studentlitteratur, Lund.
- Johnsson, O., Åkerhielm, C. (2003) *Både dragplåster och Skräckexempel. När skolor marknadsför sin näringslivssamverkan*. Kandidatuppsats, Stockholms Universitet.

- Kaplan, Robert S., Norton, David P., (2001) *The strategy-focused organization: how balanced scorecard companies thrive in the new business environment*. Harvard Business School, Boston, Mass.
- Kjellén, B., Lindgren, C. (1999) ”Kriterier för bedömning av uppsatser”; i Lindgren, A., Lindgren, C. (red.) *Att skriva uppsats*, sid. 199-209. Stockholms Universitet, Företagsekonomiska institutionen.
- Kvale, S. (1997) *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Studentlitteratur, Lund.
- Lantz, A. (1993) *Intervjumetodik*. Studentlitteratur, Lund.
- Lindbeck, A. (2005) *Kvalitet eller rättvisa blir vårt val i vården*. DN Debatt 2005-02-27. Dagens Nyheter, Stockholm
- Lundahl, U; Skärvad, P. H. (1982) *Utredningsmetodik för samhällsvetare och ekonomer*. Studentlitteratur, Lund.
- Milgate, M. (2001) *Alliances, Outsourcing, and the Lean Organization*. Quorum Books, Westport, Connecticut.
- Naumann, E. (1995) *Creating Customer Value. The Path to Sustainable Competitive Advantage*. Thomson Executive Press, Cincinnati, Ohio.
- Norén, L. (2003) *Valfrihet till varje pris. Om design av kundvalsmarknader inom skola och omsorg*. Bokförlaget BAS, Handelshögskolan, Göteborg
- Normann, R. (2001) *När kartan förändrar affärslandskapet*. Liber Ekonomi, Malmö.
- Oates, D. (1998) *Outsourcing and the Virtual Organization. The Incredible Shrinking Company*. Random House, London.
- Porter, M., E. (1985) *Competitive Advantage. Creating and Sustaining Superior Performance*. The Free Press, New York.
- Regionplane- och trafikkontoret (2003) ”Gymnasieskolan och övergången till högskolan 2003”, rapport nr 11:03, i *rtk.sll.se's webbsajt*, hämtad 13 september, 2004 från http://www.rtk.sll.se/publikationer/statistik/2003/gul11_03.pdf
- Rehman, E; Stymne, B. (1968) *Företagsledning i en föränderlig värld*. Aldus/Bonnier, Stockholm.
- Skollagen (1985) svensk författningssamling 1985:1100, hämtad 13 september, 2004 från *skolverket.se's webbsajt* <http://www.skolverket.se/styr/skollag>
- Skolverket (2001) ”Lärare i gymnasieskola och gymnasial vuxenutbildning”, rapport nr 199, i *skolverket.se's webbsajt*, hämtad 29 september, 2004 från <http://www.skolverket.se/pdf/01-624.pdf>
- Skolverket (2004a) ”Barn, elever och personal, riksnivå”, rapport nr 244, i *skolverket.se's webbsajt*, hämtad 29 september, 2004 från <http://www.skolverket.se/fakta/statistik/sos/sos042/index.shtml>

BILAGOR

Bilaga 1: Intervjuformulär

Information till respondenten innan intervjun:

1. MP3-spelare registrerar intervjun.

2. Information om syftet:

Syftet med intervjun är att få belyst kommunens perspektiv och synsätt när ni organiserar er produktion av gymnasieutbildning. Det handlar således om organisationsfrågor.

3. Frågor om att offentliggöra namnet och kommunen.

4. Accept av tidsåtgång för intervjun (1 timme)

Intervjufrågor:

Grundläggande fakta

kommunens namn:

kommunens politiska majoritet:

vilket parti ansvarar för kommunens skolorganisation:

antal egenägda gymnasieskolor:

antal friskolor i kommunen:

antal elever från kommunen i gymnasiet:

Antal elever som går i kommunens gymnasieskolor:

Antal elever som går i gymnasiala friskolor:

Antal elever som går i andra kommuners skolor:

Antal elever som går i entreprenadutlagd skolverksamhet:

Antal elever från andra kommuner i egna gymnasiet:

Organisationen

1. Vilka olika delar ingår i kommunens skolorganisation för att utbilda gymnasieelever? (jag syftar på den egna interna organisationen, egenägda skolor, friskolor, samarbeten med andra kommuner etc.)

2. Hur ser den egna *interna* organisationen ut?

3. Hur skulle ni vilja karaktärisera den skolorganisation kommunen har i organisationstermer? (hierarkisk, nätverk, byråkratisk etc.)

4. Vilka av följande två modeller beskriver bäst ert sätt att se på skolorganisationen för gymnasieutbildningen? (visa de två modellerna)

5. Finns det någon uttalad eller outtalad princip för hur kommunen ska organisera sin skolproduktion? Jag tänker på egna organisationen, egenägda skolor, friskolor, entreprenadskolor etc. (det kan vara partiideologisk, pedagogisk eller annan)

6. Hur ser kommunen på relationen till friskolor?

7. Förekommer samarbete med friskolor?

8. Arbetar ni på någon nivå med entreprenadutlagd undervisning?

9. Eller andra stödfunktioner utlagd på entreprenad?

Uppgiften

10. Vilka huvuduppgifter ska den *egna centrala* organisationen lösa (Barn- och ungdomsförvaltningen/Gymnasieskola och vuxenutbildning)?

11. Vilken/vilka är de viktigaste *egna organisationskompetenserna* (kärnkompetenserna) som er interna organisation har?

Teknik

12. På vilket sätt har kravet på professionalitet hos lärarkåren påverkat organisationsutformningen?

Målen

13. Vilket/vilka mål har skolororganisationen för gymnasiet? (effektivitetsmål, politiska mål, värdeskapande mål etc.)

14. Hur mäter ni måluppfyllelsen?

15. Hur kan utformningen av skolororganisationen (den egna interna och den totala) påverka uppnåendet av de mål ni satt upp för verksamheten?

Externa faktorer - beroende

16. Hur har externa faktorer (staten, lagar, konkurrenter, partimajoritet i kommunen) påverkat organisationsutformningen?

Externa faktorer – yttre tryck

17. Finns det andra yttre faktorer (t.ex. värderingar i samhället, hänsyn, eller tekniska krav) som påverkat organisationsutformningen?

Storleken

18. Hur påverkar elevgruppens och den egna organisationens storlek organisationsutformningen?

Osäkerhetsfaktorer

19. Hur påverkar osäkerhetsfaktorer (befolkningsförändringar, årskullar, invandring etc.) organisationsutformningen?

Värdeskapande för eleven

20. På vilket sätt spelar värdeskapandet för eleven in på utformningen av skolororganisationen?

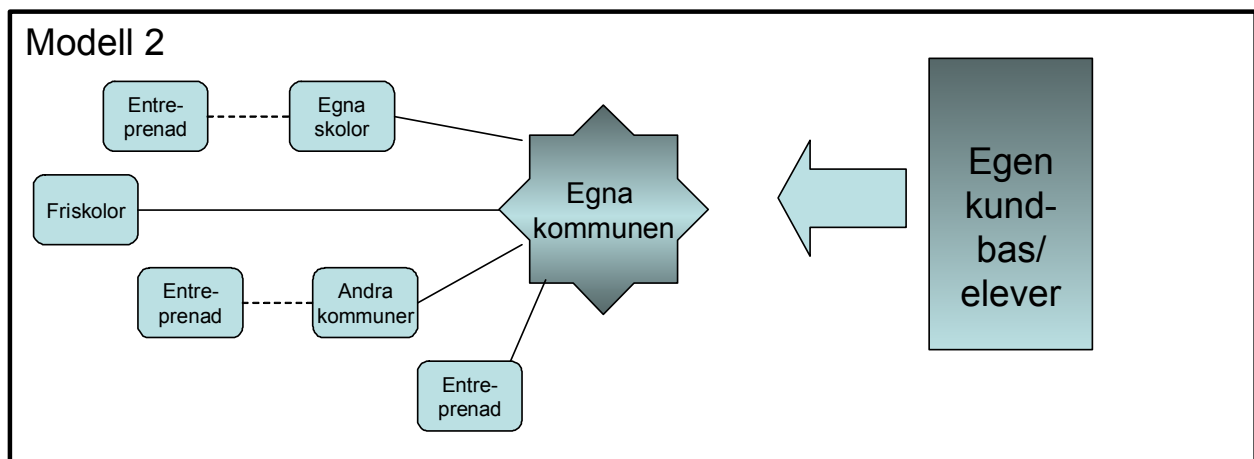
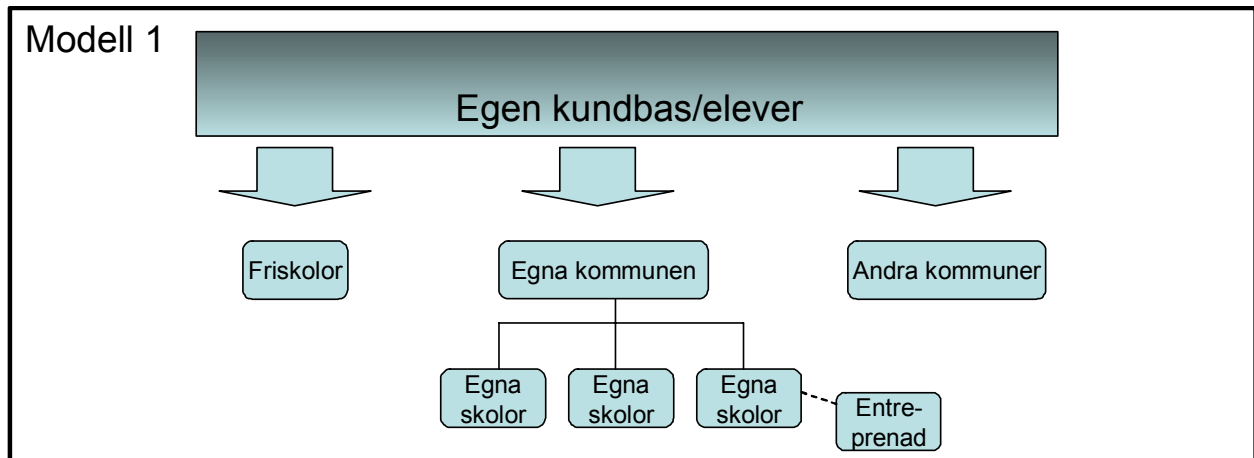
21. På vilket sätt skulle kommunen kunna öka värdeskapandet för eleven genom organisationsutformningen?

Framtiden

22. Hur ser de framtida planerna ut för skolans gymnasieorganisation?

23. Om det blir möjligt att lägga ut skolor på entreprenad, skulle ni se det som positivt för kommunen?

Bilaga 2: Organisationsmodell som underlag för intervjuerna



Bilaga 3: Utbildningsminister Thomas Östros svar på riksdagsfråga

(Erhållet på förfrågan som mejl från utbildningssekreterare Kent Eriksson, Utbildningsdepartementet, 2004-10-01)

Fråga 2004/05:36 av Peter Danielsson om skolor på entreprenad

Peter Danielsson har frågat mig vilka åtgärder jag avser vidta med anledning av riksdagens tillkännagivande om att utbildning på entreprenad bör tillåtas generellt både i grundskolan och i gymnasieskolan.

Enligt lagen (1993:802) om entreprenadförhållanden inom skolan (entreprenadlagen) får kommuner och landsting sluta avtal med en enskild fysisk eller juridisk person om att denne skall bedriva viss undervisning inom gymnasieskolan. Avtalet får endast avse undervisning i karaktärsämne som har en yrkesinriktad eller estetisk profil. För grundskolan och motsvarande skolformer där skolplikten kan fullgöras saknas möjlighet att lägga ut undervisningen på entreprenad. Om det finns särskilda skäl, får dock regeringen medge att även undervisning i andra karaktärsämnen och i kärnämnen i gymnasieskolan liksom undervisning i de obligatoriska skolformerna läggs ut på entreprenad.

Kvalitet och likvärdighet i utbildningen är väsentligt för att våra barn skall få en god grundskoleutbildning. En entreprenadlösning skulle kunna medföra risker för att det kommunala ansvaret för detta uttunnas. En viktig kvalitetsfaktor är välutbildade lärare. Även här är det oklart vad entreprenader skulle betyda eftersom skollagens krav på behöriga lärare inte är tillämpliga. Frågan om hur riksdagens tillkännagivande om entreprenad i grundskolan skall hanteras bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Entreprenadlagens gränsdragning mellan kärnämnen och karaktärsämnen har kritiserats för att den försvårar en integration mellan ämnena. Det finns från vissa kommuner önskemål om att fler inslag i verksamheten än hittills skall kunna omfattas av entreprenadavtal.

Jag anser att det finns skäl att se över nuvarande lagstiftning, t.ex. i fråga om möjligheten till entreprenadlösningar i den nya gymnasieskolans lärlingsutbildning. Därför har regeringen, i anslutning till propositionen *Kunskap och kvalitet – elva steg för utvecklingen av gymnasieskolan* (prop. 2003/04:140), givit en särskild utredare i uppdrag att se över bestämmelserna om entreprenad i gymnasieskolan.

Av utredningens direktiv (dir. 2004:04) framgår att översynen skall avse både vilka inslag i verksamheten som bör kunna läggas ut på entreprenad och till vem ett sådant uppdrag skall få lämnas. I uppdraget ingår också att utreda frågan om kommuners möjlighet att anordna gymnasieutbildning i även andra former än ett direkt huvudmannaskap. Utredaren skall även överväga behovet av särskilda bestämmelser om huvudmannens ansvar för kvalitetssäkring och tillsyn av entreprenadverksamheten i syfte att garantera eleverna en likvärdig utbildning. Uppdraget skall redovisas senast den 1 september 2005. Jag anser att detta uppdrag ligger inom ramen för det tillkännagivande som Riksdagen har givit regeringen.

Stockholm den 29 september 2004

Thomas Östros