Handelshögskolan vid Örebro universitet
Företagsekonomi – Självständigt arbete, avancerad nivå, 15 hp
Handledare – Olle Westin
Examinator – Hans Hasselbladh
VT 2012

Värdeskapande och organisationsutveckling i skolan

En studie om Public Value Management som handlingsutrymme för skolutveckling

Fredrik Jeanson 850227
Petros Prelorentzos 780308

ABSTRACT

Education is a central part of society. For a long time the operating actor has been the local government. In recent years the public sector has undergone a series of changes and reforms in terms of governance and power structure. Moreover, the local school units have been facing challenges with the introduction of the free school choice. Public schools are therefore challenged to manage their new position, expand their capacity and adapt to society.

The present study examines how a local school unit generates positive value for students and staff in order to identify factors that are important to a schools value creation. The methodology for this study has been to interview the managers and teachers, and elicit their views regarding which schools activities create value and how a school can develop its capacity and acting space. The study has been carried out at the local elementary school *Odenskolan*, located in Odensbacken, Örebro Municipality.

In the theoretical framework we are discussing characteristics of public organizations, and the concepts New Public Management and Public Value Management. We are also looking at a model which depicts a school's ability to capacity and acting space development.

The empirical study presents the studied organization *Odenskolan* and the overall objectives of the school. The results of our interviews are following thereafter.

Our analysis shows that there are several factors which are central to a school in order to generate value for the student, the staff and the organization. These are mainly issues of legitimacy and society-oriented approaches. It turns out that the schools work generates value, but most factors can be developed in the organization. Furthermore, it is demonstrated that these factors are dependent on given conditions in order for the organization to exploit and stretch its boundaries.

Our study shows that there are several distinctive factors in terms of value creation activities between students, staff and organization. The main factors are collaboration, social-oriented mindset and appreciation of the individual, which together result in a trusted and deeply rooted educational and organizational model both within the organization and in the local community.

SAMMANFATTNING

Utbildning är en central del av samhället. På senare år har offentlig sektor genomgått en rad förändringar vad gäller styrreformer samt förändrade huvudmannaskap, främst inom skolverksamheter. Genom det fria skolvalet har den kommunala verksamheten mött nya utmaningar. Den kommunala skolan drivs då av förändring och av att genom positionering utnyttja sina gränser samt även anpassa sitt förhållningssätt gentemot samhället.

I denna studie undersöks hur en kommunal grundskola genererar positivt värde för elever och personal med syftet att urskilja faktorer som är betydelsefulla för en skolas värdeskapande. Metoden för studien har varit att intervjua chefer samt lärare om deras syn på vad i skolans verksamhet som är värdeskapande samt hur en skola kan utveckla sitt handlingsutrymme. Studien har genomförts på den kommunala grundskolan Odenskolan, belägen i Odensbacken, Örebro Kommun.

I den teoretiska referensramen behandlas kännetecken för offentliga organisationer samt koncepten New Public Management samt Public Value Management. Vidare behandlas även en modell som synliggör en skolas möjligheter till handlingsutrymme.

Empirin presenterar den studerade organisationen Odenskolan samt de övergripande mål som reglerar skolans verksamhet. Sedan följer resultatet av de genomförda intervjuerna.

Vår analys visar på att det finns ett flertal faktorer som är centrala för att en skola skall generera värde mellan eleven, brukaren, personalen och organisationen. Främst är det aspekter av legitimitet och förhållningssätt mot det övergripande samhället som är centralt för värdeskapande arbetssätt. Det framkommer att skolans arbete genererar värde men att flertalet faktorer kan utvecklas hos organisationen. Vidare synliggörs att dessa faktorer är beroende av givna förutsättningar för att kunna utnyttja och tänja organisationens gränser.

Vår studie visar att det finns ett flertal faktorer som kan urskiljas när det gäller värdeskapande aktiviteter mellan elever, personal och organisationen. De främsta faktorerna är samarbete, samhällsperspektiv samt värdesättande av individen som resulterar i en pedagogisk och organisatorisk modell som är betrodd och förankrad både inom organisationen och i det lokala samhället.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1 INLEDNING ... 1
1.1 Problemområde ... 1
1.2 Problemformulering ... 3
1.3 Syfte ... 3
1.4 Avgränsningar ... 3
1.5 Bidrag ... 3
2 METOD ... 4
2.1 Urval ... 4
2.2 Val av studieobjekt ... 5
2.3 Insamlingsmetoder ... 5
2.4 Datainsamlingsmetoder och bearbetning ... 6
2.5 Studiens tillförlitlighet ... 7
3 TEORETISK REFERENSRAM ... 10
3.1 Offentliga organisationer ... 10
3.1.1 Kännetecken för offentliga organisationer ... 11
3.2 New Public Management ... 12
3.3 Public Value Management ... 13
3.3.1 En framväxande filosofi inom offentlig förvaltning ... 13
3.3.2 Det offentliga värdets innebörd för en organisation ... 14
3.3.3 Public Value Management och dess tillämpning ... 17
3.3.4 Handlingsutrymme och Public Value Management ... 18
4 EMPIRI ... 23
4.1 Odenskolan F-9 ... 23
4.1.1 Skolans mål och riktlinjer ... 24
4.1.2 Vision 2016 ... 25
4.2 Intervjuer ... 26
4.2.1 Ledningsnivå ... 27
4.2.2 Operativ nivå ... 32
5 ANALYS & RESULTAT ... 39
5.1 Skolans frirum ... 39
5.2 Vision ... 40
5.3 Medborgarvärde ... 41
5.4 Samarbete ... 43
5.5 Värdesättande av individen ... 44
5.6 Mål- och medelhantering ... 44
6 SLUTSATSER ... 47
6.1 Lärdomar och erfarenheter ... 49
LITTERATUR ... 51
Bilaga ... 55

1 INLEDNING

Utbildning utgör en central del av samhällets struktur. Under lång tid har utbildning varit förbehållen utförare inom offentlig sektor. Offentlig sektor har under senare tid på en rad områden fått förändrade förutsättningar. Styrreformer och huvudmannaskapet har förändrats (Berg, 2003 & Skolverket, 2009). Främst har detta skett inom utbildningssektorn och mer konkret inom grundskolan. Huvudmannaskapet har sedan en tid tillbaka skiftats från statligt till kommunalt. Med det fria skolvalet har huvudmannaskapet avreglerats och öppnats upp för privata huvudmän att bedriva utbildningsverksamhet. Detta har fått den kommunala skolorganisationen samt de enskilda skolenheterna att möta nya utmaningar. Utmaningen för den kommunala grundskolan blir att möta denna konkurrens från de privata alternativen. Även förhållningssättet gentemot den egna organisationen blir viktig då verksamheten synliggörs utifrån prestation och resultat men även med utgångspunkt i vilka värden skolan genererar för inblandade intressenter.

1.1 Problemområde

Den offentliga sektorn och dess organisationer bedriver inte sin verksamhet på en ekonomisk marknad och har i princip sällan som huvudsyfte att generera ekonomisk vinst. Snarare är det utmärkande syftet att tillhandahålla eller generera en allmän service (Merchant, 2007). Även det sätt på vilket en offentlig organisation är organiserad skiljer sig från den privata där den offentliga förvaltningen är multifunktionell. Med multifunktionell menas här att den offentliga förvaltningen skall tillhandahålla ett brett spektrum av tjänster och service till det allmänna, som tidvis kan vara motstridiga, då verksamhetens ekonomiska förutsättningar påverkas även om uppdrag och mål inte förändras. Påpekas bör dock att även en privat organisation kan ha en multifunktionell prägel men det som åsyftas här snarare är att det övergripande syftet för en privat organisation i någon form är vinstgenererande (Christensen, 2005).

Det finns dock de som anser att skillnaderna mellan det privata och det offentliga inte särskiljer sig i hög grad. Främst återfinns det inom förespråkare för organisationskonceptet New Public Management, NPM, där grundkonceptet är att se likheterna mellan de båda sektorerna och att i olika grad införa nya affärsmetoder eller styrningsfilosofier (Almqvist, 2006). Detta tankesätt har i hög grad genomsyrat tankesättet inom offentlig förvaltning, även inom offentlig utbildningsverksamhet. Fokus har då kommit att inriktats på marknadsorientering, och att områden som *prestation, måluppfyllnad, och utvärdering* är centrala vid utförandet av verksamheten (Almqvist, 2006).

Tankar på ett förändrat förhållningssätt till NPM har framkommit då områden som prestation och måluppfyllnad till viss del bortser från det upplevda värdet hos brukaren. Genom att involvera brukaren och fokusera på det gemensamma värdet för brukaren och organisationen skapas ett förändrat förhållningssätt hos offentliga förvaltningar. Detta är en del av organisationskonceptet Public Value Management, PVM (Denhardt & Denhardt, 2000).

Det förändrade förhållningssättet skulle då baseras på ett skifte från *att ro* till *att styra.* Det skulle här innebära att ledarna för de offentliga verksamheterna blir entreprenörer för att skapa en smidigare och effektivare offentlig organisation. Det har då också gett de offentliga verksamheterna möjlighet att välja vilka vägar och mål de ska följa. Sett i samband med värdeskapande och utveckling av offentlig verksamhet kan det också skönjas ett skifte till att ge service och betjäna genom en verksamhet istället för att enbart utföra och styra. Denna förändring har inneburit att enheter eller verksamheter kan skapa en anda av entreprenörskap

eller annan innovationsvilja tillsammans med självbestämmande (Denhardt & Denhardt, 2000).

En offentlig organisation som på senare år har genomgått en förändring och som nu ser på sin verksamhet som kundstyrd och marknadsorienterad är den svenska grundskolan. Den svenska skolan som institution har på ett antal år förändrats från att vara en statlig regelstyrd organisation till att få ett kommunalt huvudmannaskap som utgår ifrån decentraliserade skolenheter. Att skolan använder sin decentraliserade styrning till utveckling och profilering är en tydlig anpassning mot kundbehov och marknadsorientering (Berg, 1999). Grundskolan är också en institution som genom värdeskapande aktiviteter skall främja entreprenörskap och stimulans (Skolverket, 2011).

Dock kan det diskuteras om den komplexa och komplicerade samhällstjänst som grundskolan tillhandahåller och utför skall inrätta sig efter styrmodeller från den privata sektorn. Istället för att enbart se till kortsiktiga principer om kostnadseffektivitet finns det en betydelse i att låta den enskilda skolan utforma en vision och utvecklas utifrån ett koncept som ser till helheten (Berg, 1999). En skolenhet som använder dessa verktyg förflyttar sig också som organisation. Förflyttningen är dock inte geografisk utan snarare en metafor för förändring och utnyttjande av de inre och yttre gränserna som reglerar organisationen. Inre gränser kan beskrivas med påverkan och förändring av organisationskulturen. Yttre gränser kan synliggöras med mål, uppdrag samt ekonomiska förutsättningar. Utnyttjandet av dessa gränser kan då ses som en metafor för organisationsutveckling och anpassning (Berg, 1999). På samma gång blir det dock en utmaning för den enskilda skolan att anpassa sig utefter eventuella marknadsbehov då fördelning av ekonomiska resurser till skolor skiljer sig både inom och mellan kommuner (Skolverket, 2009).

Modeller för resursfördelning varierar mellan kommuner men baseras i stor utsträckning utifrån den enskilda skolans elevantal (Skolverket, 2011). Då den enskilda skolans ekonomiska resurser till stor del bestäms utifrån elevantal påverkas också den enskilda skolans förutsättningar och möjligheter. En skola som är aktiv och attraktiv med ökande elevantal får då mer resurser. Enligt Berg (1999) skapar detta frågor om olika skolors möjligheter till handlingsutrymme samt reser även frågor kring den övergripande idén om en likvärdig skola.

Som institution och utförare av utbildning skall skolan bedriva likvärdig utbildning oavsett skolenhetens geografiska position eller elevernas bakgrund, erfarenheter och behov. Uppdraget att förmedla och utveckla kunskaper och värderingar hos individen förändras därmed inte (Skolverket, 2011). Dessa kunskaper och värderingar ligger till grund till elevernas framtida personliga utveckling och välmående samt elevernas bidrag till samhällsutveckling och välfärd senare i livet. Skolans värde blir därmed att skapa självständiga och ansvarskännande samhällsmedborgare som både ska kunna klara sig bra i det framtida samhället och kunna bidra till att utveckla samhället vidare (Skolinspektionen, 2012). Skolans produktion av värdeskapande aktiviteter skall därmed ses som att utveckla färdigheter och förankra grundläggande demokratiska värderingar för att möjliggöra interaktion i det svenska samhället (Skolverket, 2011).

Emellertid baseras mätningen av skolan, både på institutions- och enhetsnivå, utefter de kunskapsmål, betygsskalor, som finns uttryckta i läroplanens kursplaner (Skolverket, 2011).

1.2 Problemformulering

Utrymmesskapande åtgärder inom offentlig utbildning och främst grundskolan är till stor del beroende av ekonomiska resurser. Utrymmet kan då både öka och minska i takt med förändrade förutsättningar. Däremot förändras inte uppdrag, mål eller syfte med verksamheten. Skolans uppdrag att bedriva utbildning som skapar kunskap, förankrar en värdegrund hos och generera ett positivt värde för brukarna, eleverna, är konstant. Då skolan som institution har att förhålla sig till delvis motstridiga intressen kan frågan ställas i vilken grad styrformen påverkar skolans värdeskapande. Hur förhåller sig skolan som organisation till det utrymme som bildas mellan New Public Management som fokuserar på prestation och utfall samt Public Value Management som fokuserar på samhällsvärde?

Det är då av intresse att studera hur en kommunal grundskola fortsätter att generera värde för sina brukare och intressenter samtidigt som den skapar utrymme för organisationsutveckling. Detta resonemang leder ned till vår problemformulering:

> *Hur kan en kommunal grundskola generera positivt värde för elever och sin organisation?*

1.3 Syfte

Syftet med studien är att urskilja de faktorer som är betydelsefulla för en skolas värdeskapande. Vidare relateras även dessa faktorer till varandra för att med en modell förstå samt synliggöra de enskilda faktorernas betydelse för den övergripande helheten.

1.4 Avgränsningar

Genom det angivna studieområdet skapas en möjlighet för en bred och jämförande studie inom olika skolenheter. Det kan även antas att vissa aspekter av utrymmesskapande och organisationsutveckling är liknande inom även den privata sektorn. Dock väljer vi att fokusera vår studie på ett studieobjekt inom en kommunal skolförvaltning för att försöka belysa hur ovannämnda faktorer påverkas. Även när skolan som organisation beaktas existerar ett antal parter och intressenter. Utgångspunkten har varit skolans inre perspektiv och fokuserat på ledningens och personalens uppfattningar. Vi har varit medvetna om att en studie med denna inriktning även kan inriktas på elev- och föräldraperspektivet, samhälls- samt politikerperspektiv. Däremot upplevs valet av skolans inre perspektiv som grundläggande då det är i organisationens arbete värde uppstår.

1.5 Bidrag

Bidraget med denna studie är att skapa en medvetenhet om det medborgarvärde som *Public Value Management* kan generera och hur Public Value Management kan användas för att analysera de medborgarvärden som en offentlig verksamhet skapar, eller inte skapar. Främst avser vi då fokus på det upplevda värdet hos brukaren, eleven, samt personal som existerar inom organisationen. Utifrån en modell skall råd presenteras till organisationer över hur värdeskapande arbetssätt kan utformas.

Ovanstående kan betraktas som praktiska bidrag ämnade för att appliceras i en organisation, men genom det genereras även ett teoretiskt bidrag som i sin helhet synliggör hur värdeskapande aktiviteter leder till attraktiva skolmiljöer och slutligen resulterar i förankrade och hållbara arbetssätt.

2 METOD

Studien har designats utifrån en kvalitativ ansats för att skapa förståelse för ett specifikt problem, samt hur det påverkar organisationens verksamhet. Det studerade problemet är nära anslutet till processer rörande värdeskapande. Dessa processer involverar i hög grad uppfattningar och tolkningar hos organisationen men även hos individen. Detta gör en kvalitativ ansats lämplig. Då studiens utgångspunkt är att studera värdeskapande processer i en skolas verksamhet. Syftet är också att genom en modell synliggöra olika värdeskapande faktorer för verksamheten samt att studera hur det tar sig uttryck i organisationen. Med anledning av detta är utgångspunkten för studien att genomföra en fallstudie. Genom att genomföra en fallstudie skapas möjligheter att erhålla en förståelse för organisationen som helhet (Bell, 2005). Ytterligare stöd för att genomföra en studie genom en kvalitativ ansats menar Christensen et al. (2001) återfinns i att det handlar om att skapa förståelse för en helhet.

Det kan dock framföras kritik emot att en kvalitativ ansats anses som den enda lämpliga för att genomföra en studie som vill analysera uppfattningar och tolkningar. Studien kan även genomföras med hjälp av en enkätundersökning som datainsamlingsmetod. Motiven för en kvantitativ ansats är att den ger ett vidare spektrum av det insamlade materialet. Genom denna metod kan materialet även korsrelateras, och det ges möjlighet att undersöka samband. Studiens syfte är inte att genomföra en intern eller extern jämförelse med övriga enheter inom eller utanför organisationen. Syftet är att studera hur värdeskapande processer tar sig uttryck inom en organisationsenhet och att skapa utrymme för en djup analys av insamlat material. En kvantitativ ansats anses inte skapa de dimensioner av uppföljningar, tolkningar, utveckling och diskussioner vilket en kvalitativ ansats medför. Genom den teoretiska referensramen skapas också den analysmodell genom vilken det insamlade materialet skall analyseras.

Genom upprättandet av den teoretiska referensramen har det identifierats ett antal teman som har varit bärande genom uppsatsen. Dessa teman har sedan använts i utformningen av intervjuguiden och är genomgående i presentationen av den insamlade empirin, samt i analysen av empirin för att synliggöra de faktorer som är för värdeskapande för en offentlig organisation. Motiven till att ett antal temaområden vid upprättande har valts ut är för att få en möjlighet att urskilja mönster i den insamlade empirin. Med mönster menar vi här framträdande av enskilda eller kollektiva tendenser mellan eller inom nivåer som kan kopplas till ett övergripande koncept.

2.1 Urval

Den organisationsenhet som har valts som studieobjekt är en kommunal grundskola inom Örebro Kommun, Odenskolan F-9. Valet av en kommunal skola som studieobjekt grundas på att skolan utifrån sin verksamhetsgrund är mångfacetterad och är en arena där olika människohanterande faktorer samverkar. Vidare menar Berg (1999) att skolan som institution är unik då den har att genomföra en komplex uppgift. Uppgiftens komplexitet är enligt Berg (1999) att bedriva likvärdig utbildning oavsett geografisk position eller förutsättningar samt att bedriva verksamheten på så sätt att varje individs behov tillgodoses. På samma gång menar Berg (1999) att det finns utrymme för att studera skolan som institution och hur den agerar utifrån en föränderlig omvärld då förutsättningarna till viss del har förändrats. Decentralisering och kommunalisering av skolan tillsammans med mål och resultatstyrning är motiv som Berg (2003) lyfter fram för att synliggöra skolans komplexitet samt behovet av vidare studier inom området (Berg, 2003).

Fokus i studien är handlingsutrymme på en kommunal grundskoleenhet, *Odenskolan*. De utvalda respondenterna innehar befattningar som berör tre organisatoriska nivåer kopplade till skolans verksamhet. Respondenterna har befattningar som berör skolans operativa verksamhet, operativa ledning samt strategiska ledning. Exempel på respondenter som medverkat i studien är chefer som arbetar med skolans strategiska ledning, chefer som arbetar med skolans utförande samt chefer som arbetar med ledning av det dagliga arbetet. I studien har även personer medverkat som innehar en direkt koppling till skolans dagliga utbildningsverksamhet. Inom den totala gruppen av respondenter finns det en variation av utbildningsbakgrund och på vilka sätt de är involverade i det dagliga arbetet. Då det är av vikt att skapa en variation mellan respondenterna är det två av de medverkande lärarna som arbetar med undervisning i skolans alla skolår, och inte enbart i skolår 7 till 9.

2.2 Val av studieobjekt

Vi har avgränsat oss till att enbart studera en grundskola som ingår i Örebro Kommun. Motivet till begränsningen är främst för att genom en djupgående fallstudie på en organisationsenhet generera kunskap om vilka processer och aktiviteter i en organisation som genererar värde. Vi har varit medvetna om att inriktningen på studien även har kunnat inkludera andra enheter. Dock är det vår uppfattning att studiens inriktning då hade blivit av jämförande karaktär. Avgränsning har även gjorts att inte insamla material från den politiska styrningen för skolor utan begränsa studien till den kommunala grundskolan *Odenskolan*.

2.3 Insamlingsmetoder

De insamlingsmetoder som använts i studien är semistrukturerade intervjuer samt inhämtning och tolkning av skriftlig information om organisationen och dess enheter, som verksamhetsbeskrivningar samt riktlinjer. Dock har inhämtning av skriftlig information ej varit den primära insamlingsmetoden utan har använts för att skapa en kompletterande bild av organisationen. Användning av semistrukturerad intervju som metod har gett utrymme till förklaring och utveckling av det aktuella ämnet.

En fördel med att använda semistrukturerad intervju som insamlingsmetod återfinns, enligt Bell (2005), i att intervjuer i sin natur är flexibla. Det ger utrymme och möjlighet till uppföljning och utvidgning som inte kan uppnås vid en kvantitativ ansats. Exempelvis är det inte möjligt att genom en enkätstudie få direkt återkoppling eller möjlighet till utvidgning. Intervjun som metod erbjuder också ytterligare en dimension då respondentens agerande kan observeras, exempelvis kroppsspråk, mimik och tonfall. Dessa aspekter kan tillföra olika dimensioner till respondentens svar och skapa tolkningsutrymme. Då fokus i studien har varit att studera vilka faktorer som genererar värde i en organisation har den semistrukturerade intervjun bedömts som lämplig (Bell, 2005).

Det finns ett antal aspekter att hantera vad gäller användandet av intervju som insamlingsmetod. Primärt berör dessa tids- och validitetsaspekten. Faktorn tid innefattar här arbetsprocessens förberedelse, genomförande samt analys. Dock beskriver Bell (2005) även att en kvantitativ ansats är krävande i sin planering och då den utförs. Likväl poängterar Bell att tidsfaktorn vid planering, genomförande samt analys är central och till vilken skall tas hänsyn.

Utgångspunkten för de semistrukturerade intervjuerna har utgått från framtagning av en intervjuguide. Motiv till detta är för att tillåta ett till viss del fritt resonemang med en viss

vägledning utifrån intervjuguiden. Den semistrukturerade intervjun ger möjlighet till resonemang och även utrymme till att ta upp relevanta frågor eller ämnen som framkommer under intervjutillfället. Varken den ostrukturerade eller den strukturerade intervjun anses ge liknande möjligheter till vägledning och reflektion. Snarare uppfattas den ostrukturerade intervjun till formen mer ha formen av ett fritt och öppet samtal. Likväl uppfattas den strukturerade intervjun som något för begränsande då den inte uppfattas ge möjligheten till reflektion eller anpassning till nya ämnen utan ge en för strikt syn på vägledning genom intervjutillfället (Bell, 2005).

Formen på intervjuguiden har sin grund i de ämnen som berörs i studien, samt även studiens problemformulering och syfte. Frågorna skall också till sin utformning vara öppna så att de ger respondenten en möjlighet till fundering och reflektion (Bell, 2005). Vidare skall det även finnas möjlighet att beröra ämnen eller frågor som inte existerar i den ursprungliga intervjuguiden utan som har anknytning till respondentens svar (Bell, 2005).

Säkerställandet av kvalitén i arbetsprocessen har genomförts genom framtagandet av intervjuguiden som har en tydlig förankring till studiens syfte och problemformulering. Motiven till att kvalitén säkerställs genom intervjuguiden är att den har fungerat som ett styrinstrument så att relevanta frågor för studien har besvarats. Intervjuguiden har varit densamma till alla respondenter, dock har de olika frågeställningarna i intervjuguiden haft olika relevans för respondenterna. Det skall emellertid påpekas att intervjuguiden ej heller har följts punktligt vid genomförandet av intervjuerna. Utan att utforma individuella intervjuguider har vissa frågor anpassats till respondentens aktuella befattningsnivå.

Initialt var vår ambition att genomföra tio intervjuer, vilket vi ansåg vara ett lämpligt stort urval för studien. Vi genomförde åtta intervjuer vilket vi under studiens gång upplevde vara ett fullt tillräckligt underlag.

2.4 Datainsamlingsmetoder och bearbetning

Våra intervjuer har genomförts från början av april fram till början av maj månad 2012, vilket innebär att intervjuerna sammanföll med Odenskolans intensiva prov och bedömningsperiod. Detta har påverkat vilka intervjuer som har varit möjliga att genomföra. En del respondenter har inte varit tillgängliga och har inte heller kunnat avvara tiden. Om vi genomfört den här studien på hösten istället, hade det säkerligen varit enklare att få tillgång till respondenter. Trots detta har vi ändå fått tag på relevanta respondenter på olika organisatoriska nivåer att intervjua och uppsatsen har inte begränsats av de här omständigheterna. De respondenter vi har intervjuat på Odenskolan har varit väldigt tillmötesgående, förstående och intresserade av att medverka i studien. Flertalet av dem vi har intervjuat har verkligen ställt upp för att avsätta tid till oss. Det är viktigt att påpeka att Odenskolan inte har beställt den här studien, utan det är helt och hållet vår egen idé, dock har organisationen visat intresse för att få ta del av resultatet.

Intervjuerna genomfördes på specifika datum då respondenterna fanns tillgängliga. Det har inneburit att ett antal intervjuer koncentrerades till vissa utvalda dagar. Intervjuerna har genomförts på de intervjuades arbetsplats i ett arbetsrum vi har disponerat för ändamålet. Intervjuerna har spelats in med den intervjuades tillåtelse och varje intervju har varit ungefär 45 minuter lång. Vid intervjutillfället presenterades problemformuleringen och syftet för respondenterna. Detta hade även presenterats tidigare vid tagandet av första kontakt före själva intervjutillfället, men presenterades igen för att undvika eventuella missförstånd. I

studien står den studerade organisationen utskriven med namn, Odenskolan. Respondenternas deltagande i studien är anonymt. Tilläggas skall också att de intervjuade respondenterna har haft möjlighet att avböja medverkan i studien samt även avböja att svara på för respondenten känsliga frågor.

Efterhand som intervjuerna har genomförts har vi efter varje intervju lyssnat igenom den, skriftligt sammanfattat intervjun samt även tagit ut intressanta citat. Dock har intervjuerna ej transkriberats. I samband med intervjuernas genomförande påbörjades också arbetet med att analysera det empiriska materialet. Det empiriska materialet har analyserats genom analys av individuella intervjuer och genom analyser av intervjuerna med stöd av den teoretiska referensramen. Analys av det insamlade empiriska materialet har genomförts både mot enskilda intervjuer och mot intervjuerna som helhet. Motivet till detta var för att kunna se återkommande, gemensamma alternativt motstridiga drag intervjuerna emellan. På grund av att deltagandet i vår studie är anonymt har vi valt att tematisera vår empiri och presentera den i block. Vi har insett att vi inte kan fördela respondenternas svar ner på individnivå utan har valt att enbart synliggöra den i nivåer.

Tematisering av det insamlade empiriska materialet har presenterats i två block med fyra intervjuer tillhörande varje block. Dessa block har namngetts lednings- samt operativ nivå. Inom blocken är även intervjuerna tematiserade efter ämnesområden. Att tematisera inom block medför att intressanta ämnesområden belyses vilket även underlättar kopplingar till teoretisk referensram. Indelning i block synliggör även likheter och skillnader mellan organisatoriska hierarkier. Detta medför att analys även kan göras mellan blocken.

Det insamlade skriftliga materialet har använts för att beskriva *Odenskolans* organisation och dess nuläge och utvecklingsarbete. I anslutning till presentationen av *Odenskolan* presenteras även Skolverkets läroplan för grundskolan (Skolverket, 2011) för att synliggöra skolans arbete gentemot de uppsatta målen.

2.5 Studiens tillförlitlighet

Det har varit vår bestämda uppfattning under genomförandet av studien att inte författa en verksamhets- eller organisationsspecifik uppsats utifrån ett empiriskt problem. Att en av författarna är anställd i organisationen kan leda till funderingar kring bristande objektivitet samt risk för hemmablindhet. Denna risk har hanterats genom att en av författarna helt saknar tidigare erfarenheter av organisationen och då har mött organisationen med nya ögon. Kombinationen har då gett en balans mellan tidigare erfarenheter samt ett objektivt och skeptiskt synsätt.

Det kan även diskuteras om det existerar en beroendeställning *intervjuarna* till den studerade organisationen. Från Odenskolans synvinkel har detta inte varit en tydlig framtoning. Odenskolan har snarare sett på denna studie med intresse. På samma gång värdesätter organisationen kombinationen av de båda intervjuarnas bakgrund och färdigheter vilket kan bidra till att studien bli tydlig för intressenter utanför skolans omedelbara intressesfär. Sedan kan det också diskuteras om det hos den studerade organisationen kan skönjas eller finnas en tillrättalagd attityd ifråga om problemformuleringen eller de frågor som har ställts till respondenterna. Förhållandet har snarare varit det motsatta där respondenterna tydligt har markerat sina ståndpunkter och har sett på studien som ytterligare *ett forum för uttryckande av åsikter*. De har även varit tillmötesgående och betonat vikten av studien och synliggjort nuläget för organisationen, både framgångar och uppstådda problem. En fråga som då blir

öppen för diskussion är om de framgångar och möjligheter som respondenterna har gett uttryck för har varit förskönade och tillrättalagda. Vår uppfattning är att detta inte är fallet då respondenterna själva snarare har lagt tonvikt på problemområden och misslyckanden som återfinns i det dagliga arbetet. De har även exemplifierat hur detta kan ta sig uttryck och även gett en idealbild över organisationen och dess arbete bör vara utformat. Sammantaget får detta förhållande till fram- och motgångar hos organisationen tjäna som stöd för tillförlitligheten i studien.

Att i en kvalitativ studie förhålla sig och säkerställa kvalitet och trovärdighet är dock centralt. Enligt Shenton (2004) är trovärdigheten något som den kvalitativa ansatsen kontinuerligt kritiseras för, genom att begreppen reliabilitet och validitet ej kan appliceras. Dock återfinns det enligt Guba et al. (1985) ett antal faktorer som bemöter dessa problem. Den första faktorn som benämns är trovärdighet. Med trovärdighet menas denna faktor behandla studiens interna validitet. Utgångspunkten är här att studiens grund vilar på en vedertagen och accepterad ansats, på vilket sätt respondenter väljs ut samt att respondenten även under studien kan avböja medverkan. Ytterligare en faktor som förstärker studiens trovärdighet samt dess interna validitet är att det kontinuerligt sker uppföljning och diskussion av studien både med handledare, kollegor samt andra akademiker (Shenton, 2004). Även studiens externa validitet skall beaktas. Studiens möjlighet att överföras samt appliceras till andra områden är något som enligt både Guba et al. (2005) och Shenton (2004) är centralt. Att resultaten av en studie i någon form skall vara generaliserbara är en av utgångspunkterna med applicering till andra områden (Shenton, 2004). Dock finns det inneboende problem med möjligheten att generalisera då en kvalitativ ansats eller fallstudie utförs. Problematiken återfinns då i att det enbart är den studerade organisationen som författaren/studiens upphovsman har kunskap om. Dock hanteras dessa problem genom antalet studerade organisationer samt antalet respondenter (Guba et al., 1985 & Shenton, 2004).

Resultatet av studien skall också vara pålitligt. Enligt Guba et al. (1985) skapas förutsättningar för pålitlighet genom att det finns nära kopplade band mellan trovärdighet och pålitlighet. Vidare beskriver de att trovärdighet i praktiken säkerställer pålitlighet (Guba et al., 1985). När det gäller pålitlighet i praktiken menar Shenton (2004) att det handlar om att dokumentera och presentera de processer som utförs i studien samt dess resultat (Shenton, 2004).

Vidare skall förhållningssättet i studien vara objektivt. Med objektivitet menar Shenton (2004) att det handlar om attityden hos genomföraren. Här blir uppställandet av lika former av intervjuguider och användandet av eventuell sekundärinformation om organisationen viktig. Genom användandet av sådan information samt stöd i undersökningsarbetet menar Shenton (2004) att det minskar utrymme för frågor om bristande opartisk inställning (bias) i undersökningen utan säkerställer undersökningens objektivitet samt hanterar undersökarnas förhållningssätt.

Det är vår syn på studien att vi aktivt har förhållit oss till ovanstående faktorer. Genom arbetet har vi kontinuerligt reflekterat över våra roller som studenter, undersökare samt i förekommande fall anställda i organisationen. Likväl genom att vi har använt oss av en vedertagen modell vid genomförandet av studien. Även den faktorn att det kontinuerligt har diskuterats med andra uppsatsgrupper om studiens ansats och inriktning får anses stödja studiens trovärdighet. Vid dessa tillfällen har även diskussion förts med andra inblandade såsom handledare om den aktuella inriktningen. Det skall poängteras att vår kontinuerliga diskussion med uppsatsgrupper och andra medverkande har begränsats till dessa tillfällen. Det

har varit ett medvetet val från vår sida att driva studien självständigt utan inblandning från utomstående.

Även de faktorerna rörande generaliserbarhet och trovärdighet har varit närvarande under studiens genomförande. Vad gäller möjligheten att överföra studiens resultat till andra organisationer eller miljöer har vi varit medvetna om att den möjligheten i viss mån är begränsad. Främst ligger den begränsningen i studiens omfattning. Dock kan vissa av studiens resultat appliceras på andra organisationer som verkar inom samma område eller med liknande inriktning. Studiens trovärdighet och objektivitet upplevs också ha hanterats genom ett aktivt förhållningssätt. Det är vår uppfattning att det under studiens gång kontinuerligt har dokumenterats olika former av uppgifter som är centrala för studien, samt att studiens genomförande har presenterats. Likväl uppfattas studiens objektivitet som tydlig då det material som har använts tydligt har markerats utifrån organisationsbeskrivning samt hierarkisk tillhörighet.

Vidare har vi varit medvetna om att den analys och de slutsatser som har dragits i studien i sig inte gör anspråk på att vara absolut sanning. Vi har genomfört en tolkning av det material som har insamlats och i det finns en risk för missuppfattning och missförstånd från vår sida. Likväl upplevs det från vår sida att detta inte har varit fallet på grund av studiens design. Dock finns det en möjlighet att andra studieinriktningar kan analysera vårt insamlade material och tolka det på ett annorlunda sätt. Motivet till det kan bottna i studiens begränsade omfattning. Om samma studie genomförts på en annan organisationsenhet eller annan kommunal förvaltning är det inte säkert att samma resultat skulle uppnås. Även ett annat urval av respondenter kan påverka resultat och analys. En kommunal förvaltning som Örebro Kommun är en stor förvaltning med ett flertal olika delområden där det är svårt att skapa en heltäckande bild som är giltig för hela förvaltningen. Dessutom kan problemområden redan vara kända och föremål för utredning och förbättringsarbete, även om förändringar ännu inte är implementerade fullt ut i organisationen.

Även hanterandet av de källor som har använts i studien har diskuterats kontinuerligt. Genom konstruktionen av den teoretiska referensramen har vi upplevt att centrala delar av de valda ämnesområdena och relevanta teorier är presenterade. Dock har ett kritiskt förhållningssätt applicerats under urvalsprocessen av ämnesområden samt teorier. Vi har valt att i den teoretiska referensramen föra en diskussion rörande de valda delarna för att synliggöra likheter samt skillnader som kan appliceras vid analys av det empiriska materialet.

3 TEORETISK REFERENSRAM

I detta kapitel presenteras och behandlas de teorier och begrepp som tillsammans skapar det ramverk som skall användas vid analysen av den insamlade empirin.

3.1 Offentliga organisationer

Offentliga organisationer särskiljer sig från privata organisationer och företag på ett fundamentalt vis (Christensen et al., 2005). Offentliga organisationer leds av en folkvald politisk ledning, är multifunktionella och skall tillvarata delvis motstridande hänsyn. Detta särskiljer dem från privata företag. Flertalet offentliga organisationer bedriver inte heller verksamhet på en ekonomisk marknad. Typiskt för offentliga organisationer är att de generellt har *komplexa* samt *vaga* mål. Samtidigt försöker de prioritera olika hänsyn och genomdriva flertalet aktiviteter samtidigt. Organisationer i privat sektor tenderar att vara mer endimensionella, särskilt vad gäller verksamhetens övergripande mål, nämligen vinst. Oklara och otydliga målformuleringar påverkar även en organisationsledning. Det ger organisationsledningen omfattande flexibilitet i hur mål skall framställas och framför allt över hur dessa skall införas. Tydliga och klara mål kan koppla ledningen till mål de vet är problematiska att genomdriva, och som därmed kan bli svåra att uppnå (Christensen et al., 2005).

Enligt Hagström (1990) är det utom tvivel *att* det råder skillnader mellan offentliga och privata organisationer. Skillnaderna synliggörs i förutsättningar, mål samt struktur. Det existerar dock en diskussion om likheter samt skillnader mellan offentliga och privata organisationer. Dock är det mera oklart på vilka sätt och i vilken grad skillnader uppstår, inte *om* skillnaderna existerar (Hagström, 1990).

Det går att hävda att offentliga och privata organisationer är fundamentalt olika på alla viktiga områden därför att offentliga intressen skiljer sig från privata. Motiven till detta är att hänsyn måste tas till bredare uppsättningar av mål och värderingar för en offentlig organisation. Varierande hänsyn måste också konfronteras men även vägas samman. Fokus i offentliga organisationer tenderar att lägga mer vikt åt demokratisk hänsyn, rättssäkerhetsvärderingar samt hänsyn till det gemensamma, än i privata organisationer. Vidare är ledare för offentliga organisationer ansvariga inför väljare och medborgare. Detta gör att det läggs en större tonvikt på insyn, öppenhet, förutsägbarhet och likabehandling i offentliga organisationer (Christensen et al., 2005).

Emellertid står det mot detta en annan reformrörelse som påverkat organisationsteorin som påpekar att offentliga och privata organisationer inte särskiljer sig på något grundläggande vis. Snarare poängteras att tyngdpunkten bör synliggöra likheter mellan organisationerna och att utveckla kunskaper som är allmängiltiga för alla organisationer. Skillnaden mellan offentligt och privat, eller allmännyttiga och affärsmässiga organisationer, bör tonas ned. En reformrörelse som tonar ned skillnaderna mellan offentliga och privata organisationer samlas inom offentlig sektor och benämns New Public Management, NPM. Det påpekas att styrformer och organisationsmodeller med fördel kan överföras från den privata sektorn till den offentliga och dess organisationer. Enligt denna syn har de två sektorerna, offentligt och privat, viktiga gemensamma drag och kan även organiseras utifrån samma principer samt agera under samma regelverk. Enligt Christensen et al. (2005) är inte offentliga organisationer så speciella att de måste verka under ett system med egna lagar, regler, procedurer eller organisationsformer.

3.1.1 Kännetecken för offentliga organisationer

Offentliga organisationer har en *folkvald ledning*, vilket skiljer dem från privata organisationer. I ledningen återfinns en demokratiskt vald ledning till vilken de offentliga organisationerna ansvarar inför, vilket inte är fallet i privata organisationer. Privata organisationer ansvarar inför en styrelse som utgår från aktieägare. Offentliga organisationer ingår även i en parlamentarisk styrkedja vilket medför att folket utgör den grundläggande auktoriteten. Detta då ledningen väljs vart fjärde år genom allmänna val. Alla offentliga organisationer styrs och har att förhålla sig till skriftliga lag- och regelverk samt på mandat och uppdrag från politiskt valda organ. Detta innebär att kraven på offentliga organisationer särskiljer sig från de privata (Christensen et al., 2005).

Offentliga organisationer är *multifunktionella*. Detta innebär att de skall förhålla sig till samt tillvarata delvis motstridande hänsyn. Dessa faktorer inkluderar till exempel politisk styrning, öppenhet, kontroll, anställdas medbestämmande, offentlighet, tjänstekvalitet, neutralitet, likabehandling, insyn i processer samt politisk lojalitet. Systemet som inkluderar det politiska administrativa systemet är inte ett renodlat majoritetsstyre utan en kombination av ett flertal styrformer. Olika avvägningar måste utföras mellan gällande rättsstatsvärderingar och hänsyn till majoritetsstyret. Även avvägningar görs gentemot fackföreningar, kostnadseffektivitet samt övriga intressenter. Som ett resultat av detta arbetar inte offentliga organisationer mot ett grundläggande mål som inkluderar inkomster, vinst eller ekonomiskt överskott. Detta är dock fallet i privat sektor. En offentlig organisation med en liknande multifunktionell organisationsmodell utsätts speciellt för kritik. Det är mycket problematiskt att tillfredsställa alla intressenter och inblandade samtidigt som olika hänsyn balanseras mot varandra. Dock öppnar det för olika typer av inflytande, flexibilitet samt godtycklighet för de anställda. Inom en multifunktionell organisation skapas det utrymme samt möjlighet för godtycklighet men även viss grad av frihet i värderingen av de hänsyn som prioriteras i verksamheten. Därmed får de som arbetar i offentliga organisationer inflytande samt makt (Christensen et al., 2005).

De utmaningar som denna grad av multifunktionalitet medför kan ses både som ett sjukdomsdrag eller systemdrag. Målkonflikter och otydlighet kan ses som problem som bör elimineras. Samtidigt går det också att se motstridiga och oklara mål som ett fundamentalt kännetecken för skillnaden mellan offentliga och privata organisationer. I dessa fall bör fokus vara att finna olika förhållningssätt som innebär att delvis motstridiga hänsyn och krav hanteras, snarare än att finna permanenta lösningar. Emellertid ger dock delvis motstridande mål handlingsutrymme samt flexibilitet, även om det på samma gång även är ett ansvarsproblem. Varierande hänsyn samt spänningar mellan och inom offentliga organisationer om hur och vilka avvägningar som skall göras tenderar till att i praktiken bli en instabil balans (Christensen et al., 2005).

Privata organisationer bedriver sin verksamhet på ekonomisk marknad med fri konkurrens, vilket offentliga organisationer inte gör (Christensen et al., 2005). Även frånvaron av marknadsmekanismer beskrivs av Hagström (1990) som ett särdrag för offentliga organisationer. Inom den privata organisationen har ledaren vanligtvis ett antal medel som marknadskontroll eller vinst som ledstjärna. Dock saknar den offentliga ledaren i förekommande fall en tydlig affärs- eller verksamhetsidé. Avsaknaden av incitament för kostnadsreduktion och kurskorrigeringar samt andra balansinstrument gör att offentliga organisationer är hänvisade till budgetmässiga anslag. Då incitament saknas har det hävdats att organisationer som tilldelas ekonomiska resurser via politisk-administrativa

fördelningssystem eller -metoder tenderar till att fokusera på de intressenter som kan bidra till den interna eller egna tillväxten. Detta bidrar till att mindre fokus läggs på intern effektivitet eller faktiskt resultat.

Avsaknaden av marknadssystemets incitament till kostnadsreduktion och kurskorrigeringar liksom balansinstrument för utbud och efterfrågan gör att offentliga organisationer hänvisas till anslagsfinansiering. Det har också hävdats att organisationer som får sina resurser genom ett politisk-administrativt fördelningssystem tenderar att visa mer uppmärksamhet åt intressenter som kan bidra till den egna tillväxten, än den uppmärksamhet som ägnas åt intern effektivitet eller faktiska resultat.

3.2 New Public Management

Enligt Almqvist (2006) syftar New Public Management, NPM, till att eliminera skillnader mellan offentlig sektor och näringsliv. Främst gäller det affärsmodeller och att generera ett skifte av fokus från processansvar till ett mer övergripande ansvar för resultat. Ansvaret avser dock inte ett strikt redovisningsmässigt resultat, snarare de resultat eller effekter som uppkommer av själva verksamheten. Vidare handlar det om att införa system av en mer företagslik styrning och ledning. Här är tydliga målformuleringar och noggranna uppföljningar i fokus. Samtidigt skall fokus flyttas från ”input” till ”output”. Offentlig sektor skall inte längre verksamhetsstyra med fokus på resurser eller budget utan skall fokusera på det övergripande målet som skall uppnås med verksamheten. Detta innebär en process av målformulering, mätning samt slutligen uppföljning av måluppfyllelse samt revidering. Syftet med NPM tycks vara att införa mer av rationell management inom offentlig sektor, genom att samla gamla idéer under en och samma reformrörelse. Här uppfattas rationell management som tydlig målformulering, systematiska måluppföljningar samt att sambandsanalyser av insatta resurser och det presterade värdet skall definieras. Sedan skall även resursnivåer, nivåer av prestation och deras kvalitet fastställas samt planeras. Dessutom grundar sig ansvaret för resurser mindre på förtroende men i högre grad på styrning, kontroll och uppföljning av verksamheten (Almqvist, 2006).

På liknande sätt beskriver Hood (1995) NPM som ett koncept vilket inneburit förändringar för verksamheter och dess drift inom offentlig sektor. Beskrivningen av skillnaderna mot det gamla systemet före NPM stämmer överens mellan Hood (1995) och Almqvist (2006). Vad gäller ansvarsutkrävande för resultat och hantering av ekonomiska medel är förändringar märkbara inom offentlig sektor. En ineffektiv hantering av offentliga medel har resulterat i att målstyrning samt utvärdering har blivit en central faktor för offentlig sektor. I det långa loppet har detta inneburit att leverera kvalitet inom alla områden, som exempelvis utbildning. Konceptet New Public Management innebär att mer fokus centreras på styrning av aktiviteter samtidigt som det också ger upphov till mer utsatthet i form av konkurrens genom införandet av affärsmodeller från näringsliv. Konkurrensen gör sig även påmind via externa aktörer vilka vill bedriva verksamhet som förut har varit förbehållen offentlig, exempelvis sjukvård samt utbildning. Vidare har NPM också intern konkurrens mellan enheter och aktörer inom offentlig sektor, då ensamrätt på drift eller utförande av sin verksamhet ej är en självklarhet. Gemensamt beskriver både Hood (1995) och Almqvist (2006) att resultatet av reformerna har inneburit ökat fokus på styrning och kontroll.

Däremot har den ökade explicita styrningen av offentlig verksamhet involverat politiker och tjänstemän i utformningen av övergripande verksamhetsmål samt kontrollen av densamma. Detta sker då i högre grad än tidigare (Hood, 1995). Konsekvensen av den ökade explicita

utformningen och kontrollen av offentliga verksamheter har gjort att fokus på målformulering och jämförbarhet mellan enheter och verksamheter har ökat. Hood (1995) beskriver att innehållet, nivån samt omfattning av det som verksamheten skall uppnå eller producera explicit uttrycks i målen. Målen relateras även till den produkt, service eller produkt som är utfallet av organisationens verksamhet (Hood, 1995).

3.3 Public Value Management

Inom denna del presenteras specifika faktorer som är centrala för begreppet Public Value Management och hur det är en utveckling av New Public Management.

3.3.1 En framväxande filosofi inom offentlig förvaltning

Public Value Management är i dagsläget den nyaste managementfilosofin för offentlig förvaltning och kan ses som en vidareutveckling av New Public Management-filosofin. Denhardt & Denhardt (2000) beskriver huvudskillnaden mellan de olika filosofierna kring offentlig förvaltning genom att dra en parallell. Författarna jämför den traditionella offentliga förvaltningen med en byråkratisk och snarare stel båt som de politiska beslutsfattarna långsamt ror igenom förändringar, och New Public Management-filosofin med en betydligt flexiblare och effektivare båt som de offentliga ledarna snabbt styr dit marknadsvindarna blåser. Public Value Management skiljer sig från de andra filosofierna, eftersom medborgarna uppmanas att hoppa på båten och i princip samstyra den tillsammans med den offentliga ledningen. Public Value Management-filosofins huvudsyfte blir därmed samskapandet av offentligt värde, och de offentliga administratörernas huvudansvar blir likaså att tjäna samhället, genom att bemyndiga och stödja medborgarna att uttrycka sina behov och intressen, och genom att sedan försöka möta dessa behov och intressen.

Detta ställer dock frågan vad som utgör ett offentligt värde och vem som bestämmer om och när ett offentligt värde är uppnått. O' Flynn (2007) och Moore (1995) påpekar att en offentlig service är dubbeltydig och tvåfaldig, och att servicens individuella aktivitet och privata värde bör särskiljas från servicens kollektiva aktivitet och offentliga värde. Om man tar sophämtningen som exempel finns det två olika synvinklar ur vilka man kan definiera den genomförda aktiviteten. Att avfall tas bort och att området fysiskt blir rent från skräp utgör enligt författarna det privata värdet, medan det offentliga värdet återfinns i och med att den offentliga hälsan behålls. I den privata sektorn och i New Public Management-konceptet som i grund och botten betraktar ett samhälle som en marknad och dess medborgare som marknadens kunder blir de enskilda kundernas preferenser betydande, medan bra resultat kan mätas genom hög kundnöjdhet, exempelvis genom att kunder är nöjda med sophämtningsservicen eller genom att kunder fortsätter att köpa en viss antidepressiv medicin. Public Value Management fokuserar dock på det offentliga värdet, i de ovannämnda exemplen att den offentliga hälsan behålls respektive att folk som är deprimerade återigen blir friska, självständiga och arbetsförmögna. Det offentliga värdet är då inte resultatet av en summering av nöjda kunder, utan grundas i det gemensamt definierade kollektivintresset och visar att samhället har lyckats uppnå ett önskat resultat (Moore och Sanjeev, 2004; Moore, 2007). Det offentliga värdet kan därför jämföras snarare med ägarvärdet än med kundvärdet i den privata sektorn. Medborgarnas betalda skatt är ägarkapitalet som förväntas ge avkastning och ett förhöjt värde i form av exempelvis bättre service, ökad trygghet, förstärkt tillit eller eliminerade sociala problem. Det offentliga värdet, som tar form i samhällets utveckling och välfärdsstatus, avgörs därför bara av medborgarna själva. Det är med andra ord medborgarna

som kan och bör uppleva och fastställa att ett offentligt värde är uppnått (Horner & Hazel, 2005).

Att mäta det offentliga värdet kan vara ett komplicerat uppdrag, men Kelly, Mulgan och Muers (2002) har identifierat tre viktiga komponenter som utgör det offentliga värdet och kan användas för att bedöma det. Dessa komponenter är service, utfall och legitimitet. Författarna menar att den levererade servicen bidrar till medborgarnöjdhet och ett upplevt offentligt värde genom olika attribut, såsom relationen mellan servicens betalda pris och servicens levererade kvalitet, förutsättningen till rättvis fördelning av servicen, tillgängligheten av information kring servicen, bemötandet och interaktionen med tjänstemännen samt servicens lämplighet för ett specifikt syfte. Offentligt etos och en organisationskultur som grundas i uppnåendet av det offentliga värdet blir därmed centrala begrepp och viktiga verktyg i förvaltning av de olika offentliga myndigheterna. Den andra komponenten, utfall, är kopplad till servicekomponenten, men syftar till ett högre ändamål och ett önskat resultat på samhällsnivå. I ovanstående exemplet med sophämtningen kan utfallet tolkas som det offentliga värdet som uppnås när den offentliga hälsan är behållen. Denna komponent förutsätter ett gemensamt arbete mellan medborgare och den politiska ledningen, som leder till gemensamt skapande av det offentliga värdet. Författarna menar att det offentliga värdet inte kan uppnås av enbart en av parterna, utan det handlar om ett samspel, där båda parterna sätter ramarna och samtidigt är ansvariga för utfallet genom att följa olika sociala normer och lagar eller anamma en viss typ av beteende. Den tredje och sista komponenten som utgör det offentliga värdet är statens legitimitet. Detta innebär att en offentlig service behöver ha medborgarnas tillit och förtroende för att kunna vara legitim. Författarna menar också att tron på den statliga apparaten är avgörande för skapandet av offentligt värde. Även om den levererade servicen är godkänd och utfallsmålen uppnådda, kommer en eventuell tillitsbrist att definitivt skada det offentliga värdet. Därför utgör relationsbyggandet (och -återuppbyggandet) en viktig del i arbetet med Public Value Management.

3.3.2 Det offentliga värdets innebörd för en organisation

Strävan efter uppnåendet av offentligt värde som Public Value Management grundas i kräver – som tydligt framgår i föregående avsnitt – en omställning av många av de inställningar, synsätt och attityder som finns kring offentlig förvaltning. Det offentliga värdets tre grundbultar som beskrivits av Kelly, Mulgan och Muers (2002) sätter tre övergripande organisationsmål i de offentliga myndigheterna, nämligen högre nivå på offentlig service, högre sociala resultat samt skapandet och upprätthållandet av social tillit och legitimitet (O' Flynn, 2007). Detta förutsätter som tidigare nämnt ett djupt förankrat offentligt etos (Stoker, 2006; Kelly, Mulgan & Muers, 2002) och ett relationsorienterat snarare än resultatorienterat synsätt (O' Flynn, 2007; Kelly, Mulgan & Muers, 2002).

Aldridge och Stoker (2002) har försökt identifiera vilka egenskaper som utmynnar i ett offentligt etos som kan främja Public Value Management. Deras analys pekar på att offentligt etos är en syntes av fem distinkta element:

- **Starkt åtagande till utomordentlig offentlig service** – som ständigt förstärks med utbildning och genom olika supportmekanismer för att säkerställa en hållbar, förändringsbenägen och anpassningsbar servicekultur.

- **Starkt åtagande till ansvarsskyldighet** – som kännetecknas av öppen informationstillgång för den breda allmänheten och som bygger på realistiska avtalsvillkor och ett samförstånd av det övergripande syftet.

- **Rättvis fördelning och tillgång av den offentliga servicen** – som också tillåter en öppenhet och en offentlig dialog kring fastställandet av exempelvis utgiftsprioriteter och behörighetskrav.

- **Sund personalhantering** – som resulterar i professionell, välutbildad, välmotiverad och engagerad personal.

- **Bidrag till samhällets välfärd** – alla offentliga tjänstemän bör vara medvetna om behovet av att samarbeta med den breda allmänheten för att lyckas med utvecklingen av samhällets välfärd och tillfredsställelsen av individernas behov.

Essensen i denna lista – som Stoker (2006) påpekar – är att alla de som är involverade i skapandet av det offentliga värdet bör ha vissa gemensamma etiska värderingar och vissa gemensamma åtaganden, för att etablera och vidmakthålla en relation av ömsesidig tillit och förståelse. I slutändan bör grundpelarna i offentligt etos och i hela Public Value Management-filosofin kunna besvara frågan om den offentliga servicens effektivitet, ansvarsskyldighet och rättvisa (Stoker, 2006).

Effektiviteten i Public Value Management handlar inte längre om att följa regler och procedurer som i traditionell offentlig förvaltning, eller att sätta och uppnå prestandamål som i New Public Management. Anledningen till det är att varken regelföljning eller eftersträvande av mål tycks utgöra grunden i mänsklig motivation. Mänskliga preferenser och mänsklig motivation uppstår ofta ”inte ur tomma intet och kan inte tas för givna” utan är föränderliga. Därför bör de enligt den nya filosofin iakttas i ett större perspektiv, inom ett helt servicesystem (Stoker, 2006), som har social, politisk, miljöbetingad (Bovaird, 2003), kulturell och ekonomisk innebörd (Benington, 2011), och inte enbart inom ramen av en specifik service. Nyckeln för att förstå de mänskliga preferenserna och den mänskliga motivationen är dels interaktionen och lärdomsutbytet med medborgarna, och dels den ömsesidiga respekten och åtagandet till gemensamt lösningsframtagande (Stoker, 2006) för samhällsproblemen (Denhardt & Denhardt, 2000). De offentliga tjänstemännen har uppdraget att assistera medborgarna med att uttrycka sina behov och värderingar, och att tillsammans skapa en konsensus om vad som utgör det offentliga intresset (Denhardt & Denhardt, 2000). Detta är både utmanande och kräver ständig förändring och anpassning. Enligt den nya filosofin kan offentlig service därmed betraktas som effektiv bara om den ständigt framkallar en bred samhällsnytta och således utmynnar i ett offentligt värde som kontinuerligt har medborgarnas samtycke (Stoker, 2006).

Ansvarsskyldigheten i Public Value Management är inte längre en hierarkisk granskning av den offentliga servicen som i traditionell offentlig förvaltning, eller marknadsdriven och bedömt genom mätbara prestandaresultat som i New Public Management. Ansvarsskyldigheten i den nya filosofin tar en mer komplex form i och med det utökade aktiva deltagandet av allmänheten i serviceleveransen och beslutsfattandet (Stoker, 2006; O’ Flynn, 2007). Den är mångfaldig och anknuten till flera element, såsom konstitutionella lagar, demokratiska normer, samhällsvärderingar, professionella standarder, pressen och andra institut (Denhardt & Denhardt, 2000), uppnående av högre ändamål, informationens tillgänglighet, åtagande (Stoker, 2006) och legitimitet (O’ Flynn, 2007). Alla dessa variabler

kan påverka varandra, till exempel medborgarnas behov och lagar kan forma de offentliga tjänstemännens agerande, men samtidigt kan de sistnämndas agerande också skapa höga förväntningar hos medborgarna och på lång sikt även lagförändringar (Denhardt & Denhardt, 2000). Ansvarsskyldighetens komplexitet kräver att de offentliga direktörerna öppnar upp den statliga apparatens gränser (Stoker, 2006; Luke, 1998), bjuder in medborgarna och en rad olika intressenter (Luke, 1998) och förhandlar målsättningen och revideringen av det offentliga värdet både uppåt och inom den statliga apparaten, men också utåt, till allmänheten (O' Flynn, 2007) och till en rad konkurrerande intressenter (Broussine, 2003). Denna form av dialog kan balansera intressekonflikterna och förstärka möjligheterna för konsensus i skapandet av offentligt värde (Gunnarsson & Westin, 2008). Samtidigt bör de offentliga administratörerna göra dessa konflikter kända för medborgarna och integrera detta i dialogen med dem, för att säkerställa realistiska lösningar (Denhardt & Denhardt, 2000) och skapa tillit (Stoker, 2006). För att detta interaktiva nätverk ska fungera krävs effektivt ledarskap (Stoker, 2006), i form av värdesättande av och respekt för människor (Denhardt & Denhardt, 2000), självkännedom, ödmjukhet, osäkerhetstolerans, kritisk reflektion, distribuerat ledarskap (Broussine, 2003), konflikthantering, måltydlighet, informationsutbyte och tillitsbyggande (Entwistle & Martin, 2005). Denna ledarskapsprofil skulle kunna sammanfattas och beskrivas som den av förespråkare (O' Flynn, 2007) eller förmedlare och överbryggare (Denhardt & Denhardt, 2000) av offentligt värde.

Rättvisan i Public Value Management är inte längre en lika behandling av alla liknande fall som i traditionell offentlig förvaltning, eller en biprodukt som genereras av myndighetens mottaglighet till marknaden som i New Public Management. Rättvisan i den nya filosofin handlar snarare om att både ge möjligheten och uppmana medborgarna att delta i och bidra till hela processen, det vill säga tillåta och uppmana medborgarna att åta och utöva sina rättigheter och skyldigheter i samhället (Stoker, 2006; Denhardt & Denhardt, 2000), utan att beakta kortsiktiga eller individuella intressen (Denhardt & Denhardt, 2000). För detta krävs att hela den statliga apparaten är öppen, tillgänglig och lyhörd, och att alla inblandade är medborgarorienterade och aktivt skapar arenor och möjligheter för interaktion med medborgarna (Stoker, 2006; Denhardt & Denhardt, 2000). En statlig apparat som aktivt söker medborgardeltagande och medborgarstöd inom sina processer kommer att kunna skapa tillit hos medborgarna och legitimitet för sina aktiviteter (Stoker, 2006).

Public Value Management handlar därför inte om stabilitet (Stoker, 2006), om att bevara myndigheter (Moore, 1995) eller om att kontrollera och ro samhället (Denhardt & Denhardt, 2000). Public Value Management handlar inte heller om prestanda (Stoker, 2006), om att effektivisera myndigheter (Moore, 1995) eller om att styra samhället till en viss riktning (Denhardt & Denhardt, 2000). Public Value Management handlar om utmaning och förändring (Stoker, 2006), om anpassning, innovation och experimentering (Moore, 1995) och om eftersträvan att tjäna samhället och skapa ett offentligt värde genom samarbete och kollektiv insats (Denhardt & Denhardt, 2000). Delat ledarskap och ansvar, samarbete, bemyndigande, ömsesidig respekt och tillit, samt värdesättandet av individen blir kärnvärderingar som genomsyrar Public Value Management-konceptet. Detta innebär inte att värderingar som effektivitet eller produktivitet inte är viktiga i denna managementfilosofi. Sådana värderingar framkallar dock inte ansvarskänslan, engagemanget eller ett medborgarorienterat synsätt hos varken medborgarna eller de offentliga tjänstemännen (Denhardt & Denhardt, 2000). Offentliga tjänstemän motiveras genom att bidra till samhället, utveckla människor eller göra ett positivt avtryck i deras liv (Perry & Wise, 1990) och för att kunna behandla medborgarna på ett värdigt sätt bör de också behandlas och belönas på samma sätt. Värderingar som effektivitet och produktivitet bör därför alltid iakttas i ett större

sammanhang av demokratiskt medborgarskap och offentligt intresse, och alltid vägas mot de ovannämnda kärnvärderingarna, exempelvis tillit, samarbete och delat ansvar (Denhardt & Denhardt, 2000).

I tabell 1 presenteras en sammanställning av olika komponenter som kort sammanfattar skillnaderna mellan de tre paradigmen kring offentlig förvaltning som har studerats i det här kapitlet.

	Traditionell offentlig förvaltning	New Public Management	Public Value Management
Primärt teoriunderlag	Politisk teori	Ekonomisk teori	Demokratisk teori
Syn på allmänheten	Klienter / Väljare	Kunder	Medborgare / Ägare
Syn på offentligt intresse	Definierat av politiker och representerat i lagen	Definierat av politiker/offentliga ledare som en aggregering av en bredare grupps individuella preferenser (kundval)	Resultat av interaktion med allmänheten och dialog om delade värderingar
Syn på offentlig service	Servicemonopol	Kundservice	Samskapat offentligt värde
Förvaltningskoncept	Ro myndigheten	Styra marknaden	Tjäna samhället
Organisationsstruktur	Byråkratisk	Decentraliserad	Samarbetsvänlig struktur med delat ledarskap
Ansvarsskyldighet	Hierarkisk	Marknadsdriven	Mångfacetterad och fördelad
Grundprinciper	Regler och procedurer	Prestandamål och resultat	Samarbete och relationer
Motivation för anställda	Löner och förmåner	Entreprenörsanda	Offentlig service, bidrag till samhället

Tabell 1 Sammanställning av olika paradigm inom offentlig förvaltning – anpassad från Kelly, Mulgan och Muers (2002); O' Flynn (2007); Denhardt och Denhardt (2000); Stoker (2006).

3.3.3 Public Value Management och dess tillämpning

Public Value Management-filosofin kan trots allt inte ses som ett universalmedel som kan lösa alla problem i den offentliga sektorn. Rhodes och Wanna (2007) kritiserar det nya paradigmet och ifrågasätter dess absoluta tillämpning, exempelvis i det snarare centraliserade Westminster-systemet, det vill säga det politiska systemet som är applicerat i samväldets medlemsstater. Författarna menar att Public Value Management kan vara effektiv och värdefull, exempelvis som ett verktyg för bättre information till allmänheten, närmare samarbete med allmänheten och mer anpassad design och leverans av den offentliga servicen. Författarna påpekar dock att Public Value Management-idéerna om samhällskonsensus och medborgares bemyndigande och inblandning i beslutsfattandet och verkställandet av den offentliga servicen skulle innebära en stor risk för "klientelism", manipulering och tröghet, åtminstone i Westminster-systemen (Rhodes & Wanna, 2007), där den offentliga förvaltningen fortfarande är mer centralstyrd än exempelvis Förenta Staterna (Williams & Shearer, 2011) eller Sverige.

Williams och Shearer (2011) motsätter sig detta påstående och menar att den offentliga servicens effektivitet bedöms utifrån högre ändamål och beaktas i ett större perspektiv som har mångsidigt innebörd för samhället, som tidigare nämnt i detta kapitel. Detta gör att risken för klientelism, manipulering och tröghet inte blir så stor som Rhodes och Wanna befarar, menar författarna. Samtidigt påpekar de att det finns exempel även i Storbritannien där Public Value Management har haft framgångar. Denhardt och Denhardt (2007) har publicerat ett

antal exempel där Public Value Management har satts i praktiken. Förutom Förenta Staterna finns det också empiriska fall där Public Value Management framgångsrikt har implementerats i Sverige, till exempel Sigtuna och Kungsbacka kommun. I dessa fall har medborgare aktivt uppmuntrats och engagerat sig i att arbeta tillsammans med den kommunala ledningen för att förbättra servicenivån på olika kommunala frågor, mestadels trafik, stadsplanering, kultur och fritid, men även frågor som rör skolan eller andra kommunala tjänster har varit aktuella. I alla dessa fall har den kommunala ledningen tyckt att den givande återkopplingen från och den värdefulla nya insikten om allmänheten genom den interaktiva dialogen alltid har varit den stora vinsten i denna aktivitet.

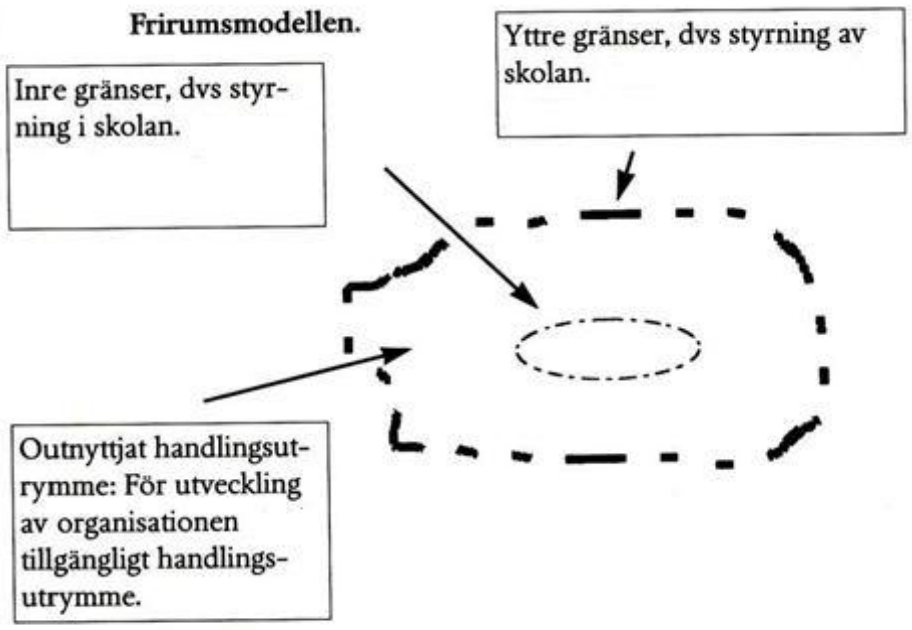
Trots alla dessa framgångsrika exempel är Public Value Management dock fortfarande föga beprövad, därför behövs ett brett spektrum av välbeprövade empiriska fall kring detta paradigm för att få en uppfattning om ansvarsfördelningen i skapandet av det offentliga värdet och kunna besvara frågan om paradigmets effektivitet och breda tillämpning i allmänheten (Williams & Shearer, 2011). Olika situationer, olika samhällsförutsättningar, olika resurstillgångar och olika målsättningar för servicevärde kommer oavsett att kräva olika angreppssätt, olika tillämpningsmodeller, och även olika tillämpningsområden och tillämpningsnivåer för Public Value Management. Essensen i Public Value Management är trots allt insikten att det inte finns något bästa sätt att angripa alla problem, samt strävan efter att undersöka alla möjliga alternativ och använda det som är lämpligast för just det tillfället (Alford & Hughes, 2008).

3.3.4 Handlingsutrymme och Public Value Management

En svensk skola som organisation är en komplicerad verksamhet. Varje enskild skolenhet är först och främst en instans av skolan som offentlig institution, och måste därmed lyda de centrala direktiven och övergripande formella reglerna som staten utfärdar som önskvärd riktning för den svenska skolan. Dessa gemensamma riktlinjer formar varje enskild skolverksamhets yttre gränser och kan betraktas som instrument för styrning av skolverksamheten, som illustreras i figur 1 nedan. Att de yttre gränserna illustreras som en osammanhängande ellips har sin förklaring i att de gemensamma lagarna och bestämmelserna som formar skolstyrningen ibland också är otydliga och kan tolkas på olika sätt, vilket innebär luckor eller öppningar i de yttre gränserna (Berg, 1999).

Samtidigt är varje enskild skolenhet en fristående organisation, med distinkta organisatoriska mål – utöver de övergripande nationella målen – och med en distinkt organisationskultur. Denna distinkta organisationskultur beskriver den övergripande stämningen i skolverksamheten samt vilka skrivna och oskrivna normer och värderingar som styr individernas medvetna och omedvetna handlingar i arbetet. Organisationskulturen formar därför varje enskild skolverksamhets inre gränser och kan betraktas som det osynliga verktyget för styrning i skolverksamheten (Berg, 1999).

Berg (1999) menar att de yttre och inre gränserna skapar ett outnyttjat handlingsutrymme som varje skolenhet kan dra fördel av för att utveckla sin verksamhet.



Figur 1 Outnyttjat handlingsutrymme för skolans utveckling – Berg (1999).

Den svenska skolan som institution har genomgått en rad förändringar genom åren och tydligt förflyttats från en regelstyrd centraliserad skolinstitution till marknadsorienterade och decentraliserade skolenheter. Det handlar nämligen om kundstyrda organisationer som följer utvecklingen av kundbehoven, och ständigt anpassar sig efter marknadsförändringarna på ett entreprenöriellt sätt (Berg, 1999). En avspegling av denna förflyttning kan ses i den ökande profileringen av skolenheterna runt om i landet. De olika skolprofilerna blir därmed inte bara en respons till marknadstrycket för etablering av interaktiv relation med omgivningen, utan också ett effektivt verktyg för positionering och marknadsföring av skolenheten inom de kommunala gränserna (Assarson, 2007), som har som avsikt att locka fram kunder och vinna marknadsandelar från övriga skolor i kommunen (Bumbar & Žero, 2007). Marknadifieringen av skolan är ett omdebatterat ämne som har både många förespråkare – nämligen de som stödjer och tror på valfriheten i skolan – och många motståndare – nämligen de som hävdar att skolprofilering exempelvis leder till ökad segregation (Assarson, 2007). Detta kan ha en koppling till hur termen ”likvärdig skola” kan definieras i skolsammanhanget, nämligen om den definieras som lika möjligheter i form av urval, kvalificeringar och karriärvägar, eller om den definieras som lika möjligheter i form av jämlikhet, integration och utjämning av sociala skillnader (Berg, 1999). Otydligheten i termen ”likvärdig skola” kan med andra ord vara ett möjligt exempel på en lucka i skolenheternas yttre gränser, som nämnts tidigare.

Berg (1999) ifrågasätter denna ovillkorliga marknadifiering av skolan och menar att en skolenhet, som representation av en offentlig institution, inte bör anamma näringslivets principer och låna modeller från den privata sektorn, utan bör ”hitta sin egen själ”. Med ordet själ menas en stark pedagogisk vision (Berg, 1999), som återspeglas i en stark organisationskultur (Rothstein, 2012). Detta innebär att en skola bör se helheten – nämligen skolans hela producerade värde till samhället – och ta hänsyn till lokala behov och förutsättningar (Berg, 1999) för att sedan ta fram en egen pedagogisk och organisatorisk modell (Rothstein, 2012) ”på pedagogikens och elevernas villkor” (Berg, 1999), det vill säga en modell som har såväl lärarnas som elevernas och föräldrarnas förtroende (Rothstein, 2012) och en modell som besvarar och definierar vem man är som lärare och varför man betjänar

samhället (Bumbar & Žero, 2007). På det sättet kan en skolenhet till fullo ta del av och utnyttja sitt befintliga handlingsutrymme som en ständig anpassningsförmåga i sin omgivning (Berg, 1999).

Detta ständiga utnyttjande av det vid tillfället befintliga handlingsutrymmet innebär att skolan är förändringsbenägen, det vill säga att alla medlemmar inom skolenheten är positivt inställda till förändringsarbete (Berg, 1999). Skolan är dock en kunskapsorganisation, och som i alla kunskapsorganisationer, utgör därför lärarna en väsentlig del i skolverksamheten (Alvesson, 2003). Lärarnas behov, intressen, idéer och välmående kan därmed utgöra nyckeln för skolverksamhetens strategiska utvecklingsarbete, antingen i form av en viktig resurs eller i form av ett stort hinder, beroende på om lärarna är engagerade och delaktiga i hela förändringsprocessen respektive utelämnas från förändringsarbetet och är skeptiska mot ledningens intentioner (Boëthius, 2003). Ett strategiskt utvecklingsarbete är ett kollektivt arbete, och som ett sådant kan det leda till motstånd, konflikter och misslyckande, om det sker med tvång och inte involverar skolverksamhetens alla medlemmar redan i begynnelsestadiet (Alvesson, 2003).

En starkt förankrad organisationskultur som bygger på laganda och sätter individernas välbefinnande i fokus blir därmed en nödvändig förutsättning för ett lyckat förändringsarbete (Angelöw, 1991; Yukl, 2009; Fiorina, 2007; Ekman, 2003). En sådan organisationskultur framkallar och håller ihop alla dessa faktorer som är förknippade med framgång i förändringsarbete. Sådana faktorer inkluderar:

- **ömsesidig tillit** (Angelöw, 1991; Rothstein, 2012; Coats & Passmore, 2008; Price, 2007; Tidd & Bessant, 2009),
- **gruppsamhörighet** (Angelöw, 1991; Rothstein, 2012),
- **hög motivation** (Angelöw, 1991; Rothstein, 2012; Gunnarsson & Westin, 2008; Price, 2007),
- **öppen kommunikation och samarbete** (Angelöw, 1991; Tidd & Bessant, 2009)
- **högt medarbetardeltagande** (Angelöw, 1991; Gunnarsson & Westin, 2008; Tidd & Bessant, 2009)
- **lojalitet** (Angelöw, 1991; Price, 2007)
- **trygghet i arbetet** (Coats & Passmore, 2008)
- **självständighet och kontroll över arbetsfördelning** (Coats & Passmore, 2008; Tidd & Bessant, 2009)
- **arbetsglädje** (Angelöw, 1991; Gunnarsson & Westin, 2008; Coats & Passmore, 2008)
- **kreativitet och lärande** (Gunnarsson & Westin, 2008; Coats & Passmore, 2008; Blaug, Horner & Lekhi, 2006; Price, 2007; Tidd & Bessant, 2009)
- **frihet att uttrycka sig och ge förslag på förbättringar** (Coats & Passmore, 2008; Price, 2007; Tidd & Bessant, 2009)
- **rättvist och tydligt belöningssystem** (Coats & Passmore, 2008; Price, 2007; Tidd & Bessant, 2009; Nacinovic, Galetic & Cavlek, 2009)

En sådan organisationskultur gör till slut att skolverksamheten kan agera som en samlad och synkroniserad enhet under en gemensam och enhälligt auktoriserad utvecklingsstrategi och vision (Alvesson, 2003).

En framgångsrik skolverksamhet är därmed inte en skolenhet som kan profilera sig bäst eller anammar tidigare framgångsrika modeller, utan snarare en skolenhet som lyckas bygga upp en organisationskultur som kan förena alla medlemmar i skolverksamheten under en egen

stark vision som delas av såväl skolverksamheten som skolverksamhetens omgivning (exempelvis elever och föräldrar). Det handlar med andra ord om en legitim pedagogisk och organisatorisk modell som alla kan identifiera sig med och känna stark tilltro till inför framtiden (Rothstein, 2012). Vision, samarbete och värdesättande av individen är därmed centrala huvudteman för en framgångsrik och legitim pedagogisk och organisatorisk modell.

Skolenheter är dock som tidigare nämnts komplicerade verksamheter och utbildning är likaså en komplicerad samhällstjänst. Sättet som skolenheterna på nationell nivå utvärderas på kan vara ett hinder som motarbetar helhetssynen och beaktandet av lokala behov. Betyget är nämligen det ultimata utvärderingsmålet för både elevernas kunskaper och skolenheternas kvalitet och prestationsförmåga (Blaug, Horner & Lekhi, 2006). Skolbetyget kan ofta agera som grönt ljus såväl för fortsatta studier som för ett bra jobb, och har därmed en stor påverkan på elevernas och föräldrarnas beslutsfattande inför skolval (Damberg, 2011). Att bedömning och betygssättning avgörs internt i varje enskild skolenhet gör dock att betygssystemet kan ses som godtyckligt (Damberg, 2011), vilket till slut skadar samhällets förtroende för skolan både som institution och som enskild verksamhet (Blaug, Horner & Lekhi, 2006). Förtroendet urholkas dessutom ytterligare i och med att betygssystemet inte blir ett värdigt instrument för att mäta servicens upplevda kvalitet och totala värde ur samhällets perspektiv, utan gör att de lokala behoven och förutsättningarna läggs åt sidan istället (Blaug, Horner & Lekhi, 2006).

Ovanstående resonemang kring skolans komplexa samhällstjänst och dess möjligheter att utnyttja utrymme kan kopplas samman inom frirumsmodellen illustrerad i figur 1. Då både regelmässiga och kulturella aspekter återfinns inom både Public Value Management och frirumsmodellen kan dessa till viss del sägas spegla varandra. Frirumsmodellen synliggör en skolas handlingsutrymme i förhållande till dess yttre gränser – i form av regler – och inre gränser – i form av organisationskultur. Inom Public Value Management kan dessa gränser benämnas med förändring och utmaning (Stoker, 2006) samt med anpassning och innovation (Moore, 1995). Sett i relation till varandra kan både dessa delar av Public Value Management rörande anpassning och förändring synliggöra det utrymme som Berg beskriver i frirumsmodellen. De yttre gränserna i frirumsmodellen beskrivs som regelmässiga faktorer som styr skolan, vilket då kan kopplas till utmaning och anpassning mot yttre givna förutsättningar och regler. De inre gränserna som representerar styrning i skolan kan då kopplas till innovation och intern förändring, exempelvis av organisationskulturen.

Public Value Management förutsätter att skolverksamheter utvecklar målsättningen ur samhällsperspektivet – genom att ta hänsyn till och inkludera säregna lokala behov och preferenser – och att de dessutom försäkrar att såväl målsättningen som målutvärderingen är demokratiskt debatterade och auktoriserade av samhället. Samtidigt bör skolverksamheter också kunna ha nationella mål och möta nationella standarder, men dessa mål bör i princip också vara demokratiskt debatterade och auktoriserade av samhället (Blaug, Horner & Lekhi, 2006). Detta innebär dock att skolverksamheter bör förstärka sin kapacitet – med andra ord utnyttja sitt handlingsutrymme – att inte bara vara mer öppna och lyhörda, utan också att genom debatt, bättre information och samhällsutbildning renodla och influera medborgarnas behov och preferenser (Blaug, Horner & Lekhi, 2006; Coats & Passmore, 2008). Visserligen betraktar organisationsledningar ofta medborgardeltagandet som något problematiskt och ovälkommet (Coats & Passmore, 2008), men medborgardeltagandet kan leda till att vissa samhällsnormer och beteenden ifrågasätts och även ändras (Kelly, Muers & Mulgan, 2002). Precis som lösningsframtagandet bör medborgardeltagandet dock också utföras på realistiska villkor, det vill säga på det sättet och i den delen av processen där de verkligen behövs (Kelly, Muers & Mulgan, 2002; Coats & Passmore, 2008). Beroende på utvecklingsfasen kan därför

en skolenhet söka medborgardeltagande för att exempelvis utbilda medborgarna om en viss situation, få bättre insikt i problemet, söka deras stöd och legitimering i lösningsframtagande, eller övertyga dem inför kritiska val (Curtain, 2003). Det som i slutändan är grunden i en organisation enligt Public Value Management är att organisationen anammar ett samhällsperspektiv som generellt synsätt som styr verksamhetens drift och utveckling (Coats & Passmore, 2008).

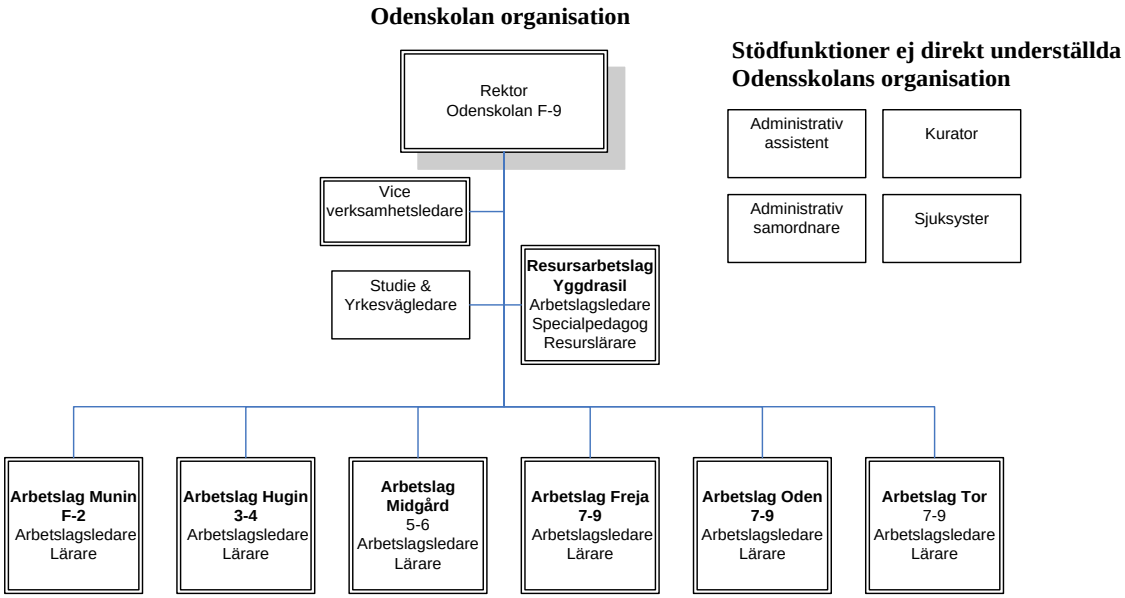
4 EMPIRI

I detta kapitel presenteras först den studerade organisationen Odenskolan. Sedan beskrivs de övergripande mål som fastställer skolans verksamhet. Vidare följer resultatet av de genomförda intervjuerna.

4.1 Odenskolan F-9

Odenskolan är en skolenhet som är belägen i Odensbacken, cirka 25 kilometer utanför Örebro. Skolan är en F till 9-skola vilket innebär verksamhet från förskoleklass till skolår 9. Orten är belägen i de östra länsdelarna av Örebro Kommun och bildar tillsammans med ett antal övriga kommunala enheter inom förskola och skola ett eget skolområde, Österärke. Skolan har 37 pedagoger fördelade på olika åldersgrupper och 4 anställda som arbetar med administrativa eller skolstödjande aktiviteter som studievägledning. Fram till augusti 2011 har Odenskolan varit uppdelad i två organisatoriska enheter, skolår F-6 samt skolår 7-9. Perioden innan leddes verksamheten av två rektorer, fördelade på de olika enheterna. Tjänstefördelningen för rektor var 50 % på F-6 delen samt 100 % på skolår 7-9. Efter augusti 2011 ansvarar en rektor ensamt för Odenskolan F-9 (Örebro Kommun, 2012a)

Organisatoriskt är skolan indelad i sex arbetslag (figur 2) som alla har ett direkt elevansvar. Fördelningen är tre arbetslag på förskoleklass till skolår 6 och tre arbetslag på skolår 7 till 9. I varje arbetslag arbetar cirka sex pedagoger. Arbetslagen är fördelade så att kompetens är spridd mellan lagen, det vill säga att ämneslärare återfinns i olika arbetslag. Skolan har ett elevantal på 370 elever, varav 195 elever i skolår 7 till 9 (Örebro Kommun, 2012a).



Figur 2 Odenskolans organisation (Örebro Kommun, 2012a)

Odenskolan är en skola med krympande elevantal. Under den senare delen av 00-talet har elevantalet kraftigt sjunkit från en nivå på 350 elever (skolår 7-9) till 195. Motiven till elevminskningen återfinns i minskade elevkullar samt att en ökande del elever väljer andra skolor i linje med det fria skolvalet. Det minskade elevantalet har beräknats till ett bortfall på ca 2 miljoner kronor, januari 2012 (Örebro Kommun, 2012a).

Under den senare hälften av 00-talet har Odenskolan genomgått besparingar på grund av kraftiga elevminskningar. Tilldelningen av resurser sker genom en av Örebro Kommun beslutad resursfördelningsmodell som fördelar ekonomiska resurser till skolenheterna utefter skolans elevantal. Modellen tar inte hänsyn till fasta kostnader utan ser enbart till elevantal. Vid elevminskning minskas skolans budget direkt motsvarande antalet lämnande elever. Under hösten 2011 minskade elevunderlaget med 20 elever som på halvårseffekt resulterade i ett underskott på 500 000 kronor. Då Odenskolans kostnadsmassa till 91 % består av personalkostnader komplicerar det handlingsutrymmet för att snabbt möta kraftiga elevminskningar (Örebro Kommun, 2012a).

Vad gäller den generella tryggheten och de betyg som skolans elever presterar syns ett antal problemområden. Skolan har till viss del lägre betygsgenomsnitt än motsvarande skolor i Örebro Kommun. Var fjärde elev på Odenskolan var våren 2011 inte behörig till nationellt gymnasieprogram (Örebro Kommun, 2012a). Likväl kan detta påverka den enskilde elevens uppfattning och välmående. Dock påpekar skolan att den inte ansvarar för hela processen rörande enskilda elevers resultat utan att sociala faktorer påverkar. Dock konstaterar skolan att denna nivå på uppnådda mål inte är godtagbar samtidigt som den också begränsas i sina förutsättningar för att anpassa utbildningen till ökad måluppfyllelse samt förbättrad betygsnivå på grund av ekonomiska förutsättningar (Örebro Kommun, 2012a).

När det gäller personalens välbefinnande används medarbetarenkäter även om resultat av dessa mätningar inte presenteras i kvalitetsredovisningen. Dock poängteras att Odenskolan har en välmotiverad och välutbildad personalgrupp (Örebro Kommun, 2012a).

4.1.1 Skolans mål och riktlinjer

De nationella mål och riktlinjer som fastställer en skolas verksamhet återfinns både i skollagen och i läroplanen. Skolans övergripande mål är att elever skall inhämta kunskaper och utvecklas som unika individer. I läroplanen återfinns skolans uppdrag samt inriktning. Det centrala är att skolan skall främja lärande så att eleven stimuleras i sin inhämtning av kunskaper och värden. Vidare skall skolan sprida demokratiska värderingar och på så sätt förbereda elever för att leva och vara en del i samhället. Skolan skall också ge elever överblick och utveckla deras förmåga att se sammanhang Genom detta förhållningssätt ges eleverna möjlighet att utveckla sitt ansvartagande och sin innovativa förmåga samt sitt entreprenörskap (Skolverket, 2011).

I läroplanen presenteras även de värderingar och mål som är generella för skolan. Sedan finns också ämnesspecifika kunskapsmål som uttrycks i form av kursplaner. De övergripande målen och riktlinjerna är uttryckta i termer av mål för eleven samt vad de som arbetar i skolan skall göra. Skolans övergripande mål kan sammanfattas i:

- **Normer och värderingar –** Genom ett aktivt och medvetet arbete skall skolan överföra samhällets grundläggande värderingar till eleverna (Skolverket, 2011).

- **Kunskaper** – Skolan ansvarar för att eleverna inhämtar samt utvecklar de kunskaper som är nödvändiga för interaktion i samhället (Skolverket, 2011).

- **Bedömning och betyg** – Betyget är det mått som skolan använder för att uttrycka om eleven har uppnått de nationella kunskaperna inom respektive ämne. Stöd och

riktlinjer för betyg återfinns i ämnesspecifika planer som anger specifika kunskapskrav kopplade till olika steg och nivåer (Skolverket, 2011).

- **Elevernas ansvar och inflytande –** Skolan skall överföra och låta eleverna utveckla grundläggande demokratiska principer, som påverkan, ansvar och delaktighet. Skolan skall också stimulera eleverna att aktivt ta del i arbetet med att vidareutveckla skolans utbildning (Skolverket, 2011).

- **Skola och hem** – Skolan och hemmet, vårdnadshavaren, har ett gemensamt ansvar för elevernas skolgång och för att genom den skapa bästa möjliga förutsättningar för individens lärande och utveckling (Skolverket, 2011).

Vidare anges i läroplanen att varje skola måste utveckla och anpassa sin verksamhet så att den är i linje med de nationella målen för skolan. Den ansvariga huvudmannen [i detta fall Örebro Kommun] är den som är ytterst ansvarig för att detta efterföljs. Det dagliga arbetet hos pedagogisk ledning och lärare är en förutsättning för en kvalitativ skolutveckling. Verksamheten behöver då ständigt utvärderas och utvecklas. Detta utvecklings- och utvärderingsarbete skall ske i kontinuerligt samspel mellan lärare och elever, men också i nära kontakt med hemmet och samhället (Skolverket, 2011).

4.1.2 Vision 2016

Under våren 2012 startades ett organisationsförändrings- och utvecklingsarbete som benämns Vision 2016. I detta visionsarbete ligger dels en kortsiktig handlingsplan för personalminskning samt organisationsförändring för att hantera Odenskolans budgetunderskott. Den kortsiktiga organisationsutvecklingen skall också skapa förutsättningar för en på lång sikt löpande utvecklingsplan (Örebro Kommun, 2012a).

Enligt kvalitetsredovisningen för Odenskolan F-9 skall syftet med *Vision 2016* vara att skapa en helhet i de två tidigare organisationsenheterna där Odenskolan också skall finnas med och vara en del av den framtida skolutvecklingen.

> *Syftet med Vision 2016 är att, på längre sikt, utveckla Odenskolan F-9 till en modern, attraktiv och stimulerande lärandemiljö, hållbar i det framtida samhället (Kvalitetsredovisning Odenskolan F-9 s.3, Örebro Kommun, 2012a).*

Vision 2016 är uppdelad i fyra övergripande temaområden: Pedagogiskt innehåll, pedagogisk form, IT samt allmän verksamhetsutveckling. Inom varje område är sedan visionen nedbruten i punktform. Totalt består visionen av 15 punkter (Örebro Kommun, 2012b).

Utveckling av pedagogiskt innehåll

Fokus ligger här på utveckling av tematiska och ämnesövergripande arbetssätt, generell pedagogik samt specifik pedagogik. Syftet med tematiskt och ämnesövergripande arbetssätt är att skapa en helhet och ett flerdimensionellt sammanhang för eleven. Utvecklingen av den generella samt specifika pedagogiska verktygslådan berör hur olika synsätt och pedagogiska tekniker skall anpassas, utformas och användas för att stimulera och utveckla elever (Örebro Kommun, 2012b).

Utveckling av pedagogisk form
Den pedagogiska formen inriktas på konceptplanering, läsperioder samt fokus på individuella utvecklingsplaner. Syftet med läsperioder och konceptplanering är att tydliggöra helheten och sambanden för eleverna mellan skolans olika ämnen. Vidare ges också möjligheten att arbeta koncentrerat under lång tid. Den individuella utvecklingsplanen är ett dokument som elev och ansvarig mentor upprättar där mål, styrkor och svagheter beskrivs och aktivt arbetas med (Örebro Kommun, 2012b).

IT-Utveckling
Anpassning till den tekniska utvecklingen är central i *Vision 2016*. Syftet med satsningen på IT berör både satsningar på datorutrustning till varje lärare och elev samt en uppgradering av skolans lärosalar. Här beskrivs olika tekniska hjälpmedel som interaktiva skrivtavlor, trådlösa nätverk samt en för skolan gemensam digital lärplattform (Örebro Kommun, 2012b).

Allmän verksamhetsutveckling
Det centrala inom den allmänna verksamhetsutvecklingen är områden som berör Odenskolan som helhet. Dels är fokus på en effektiv arbetsorganisation och måluppfyllelse. Samt på områden som rör skolans profilering och image. När det gäller en effektiv arbetsorganisation finns en tydlig bild om en decentraliserad organisation med delegerat beslutsfattande. Måluppfyllelsen beskrivs där elevers konkreta behov är i fokus och där skolan skapar en flexibilitet i lärandet för att öka måluppfyllelsen. Skolans profilering och image utgår ifrån att Odenskolans profiler skall ha lokal förankring med högt attraktionsvärde. Dessa skall också vara en synlig del av skolans utåtriktade verksamhet och även framträda som en del av skolans marknadsföring. Skolans image skall bottna i en väl genomtänkt marknadsföringsstrategi där olika informationskanaler skall användas för att synliggöra skolans verksamhet (Örebro Kommun, 2012b).

Vidare har även skolan genomfört en SWOT-analys där olika faktorer beskrivs utifrån organisationens förutsättningar. De grundläggande styrkor som Odenskolan ser med sin verksamhet är att samarbetsklimatet i sin grundläggande form är gott tillsammans med en kompetent personalgrupp. Skolan beskrivs även som viktig för orten samt att konkurrerande skolor ligger på avstånd. De svagheter som presenteras fördelas på två nivåer. Skolans svaga och problematiska ekonomiska situation kopplas till en på övergripande ledningsnivå svårhanterlig budgetstruktur. Även andra övergripande organisatoriska svagheter beskrivs som otydligt organisationssystem. På lokal nivå beskrivs svagheter som sviktande framtidstro, avsaknad av vision och utvecklingsstrategi samt svårigheter med nyrekrytering. De hot som Odenskolan anses finnas för organisationen är primärt elev- samt personal- eller annan kompetensflykt. Det ges även uttryck för att den lokala politiska ledningen tillsammans med skolförvaltning inte bistår med stöd för att möjliggöra kortsiktiga åtgärder. Vidare beskrivs även skolledningens möjlighet att förmedla och vidmakthålla vision och strategisk utveckling. Emellertid framställs krismedvetenheten i personalgruppen samt sammanslagningen av de olika organisationsenheterna F-6 samt 7-9 till en enhet som möjligheter för att genomdriva förändringar samt finna samordningsvinster (Örebro Kommun, 2012a).

4.2 Intervjuer

Totalt har vi genomfört 8 intervjuer. På ledningsnivå har vi genomfört 4 intervjuer samt 4 på operativ nivån. Intervjuerna indelas och presenteras i den ordningen. Ledningsnivåns intervjuer är med befattningshavare som har en direkt eller indirekt koppling till skolans

styrning och övergripande arbete. På den operativa nivån har personerna en direkt koppling till skolans undervisning.

4.2.1 Ledningsnivå

För att garantera de intervjuade cheferna anonymitet har vi valt att inte beskriva de olika respondenternas tjänstebakgrund då detta skulle kunna innebära en risk för att identifiera respondenterna. Därför har vi bestämt att benämna cheferna ***A***, ***B, C*** och ***D*** utan hierarkisk ordning.

Skolans frirum

Alla chefer upplever nuläget som skolan befinner sig i som ett problematiskt och ansträngande läge. *Chef A* upplever stor frustration över skolans ekonomiska situation men att det arbete som redan påbörjats har börjat visa positiva tendenser. *Chef B* anser att Odenskolan har en problematisk situation i och med det ekonomiska läget men att skolan är av vikt för det lokala samhället. *Chef C* beskriver att skolan historiskt sett inte har upplevt en sämre situation.

Jag tycker det är värsta läget faktiskt (Chef C)

Även om *Chef B* ser problematiskt på skolans situation i och med dess geografiska läge så finns ändå ett antal positiva faktorer som är av vikt för skolan. För även om situationen beskrivs som bekymmersam så finns det ett antal faktorer som talar till skolans fördel vad gäller dess existens och läge.

> *Odenskolan är väldigt viktig för den bygd den ligger i, den är inte ersättningsbar på samma sätt som andra skolor i staden (Chef B)*

Vidare beskriver samma chef att skolans geografiska läge då också blir dubbelsidigt, då själva enheten tenderar att bli det centrala ämnet som i stort berör alla inblandade på orten. Detta gör då att det finns de som båda pratar gott men också ont om skolan, vilket kan hänga kvar i medvetandet och på så vis färga uppfattningen om skolan under lång tid. En liknande beskrivning av just den aktuella skolan, Odenskolan, ger även *Chef A* då den beskriver att skolan inte tappar elever, och på så vis mister intäkter, på grund av en dålig skola. Chefen upplever snarare att den enskilde eleven och hemmet gör bortval av kamrater och miljöer.

> *Man väljer helt enkelt någonting som man tror är mer ambitiöst, mer lugnt… bättre på något sätt (Chef A)*

Ett gemensamt drag hos alla cheferna är att deras syn på Odenskolans geografiska läge, utanför Örebro, gör att de ser problem i att skapa en skola som elever utanför den närliggande miljön söker sig till. Både *Chef B* samt *C* är tydliga i sin syn på att skolan skall inrikta sig på att behålla det elevantal den har och på de demografiska förändringar som kommer framöver.

Vision

Det arbete som Odenskolan bedriver med innovations- och visionsarbete är en tydlig strategi utarbetad av skolans ledning. *Chef A* beskriver arbetet med att skapa en övergripande vision för skolan som något centralt och angeläget, sett till skolans nuläge. Chefen menar också att arbetet med förändring och utveckling passar in då skolan befinner sig i ett utsatt läge. Vidare innebär detta också att arbetet med acceptans och förståelse från organisationen förmodligen har underlättats av det pressade ekonomiska läget. Även fast acceptansarbetet har fungerat väl

hos personalgruppen beskriver *Chef A* att det fortfarande finns stora problem kvar att bemästra.

> *Jag är nöjd med dit vi har kommit. Sedan är jag förtvivlad över ekonomin. Jag är förtvivlad över de yttre förutsättningar som finns kring skolan […] jag är nöjd med de förutsättningar jag tror är skapade inför hösten. Å andra sidan är jag ledsen över att vi inte har bättre förutsättningar att jobba, med planeringshorisonter etc. (Chef A)*

Likaså *Chef C* beskriver arbetet med skolans innovations- och förändringsarbete som något positivt. Chefen ser också ett gyllene läge i att det läge som Odenskolan befinner sig i skall utnyttjas då det finns två sidor av samma mynt. För även om läget beskrivs som utsatt framställer *Chef C* läget som en stor möjlighet att förändra och förbättra, vilket enligt dennes tycke gör det enklare att genomföra. Likaså *Chef B* ger uttryck för liknande idéer vad gäller på vilket sätt som förändringsarbetet har påbörjats och tillfreds med att den påbörjade processen inte har stött på hårt motstånd.

En faktor som enligt alla chefer är viktig för skolan och dess framtida utveckling är på vilket sätt som Odenskolan profilerar sig. *Chef B* upplever att det mest centrala i profileringen av just Odenskolan är det att skapa en miljö som det pratas positivt om. Ett konkret arbete med hur skolans rykte skall förbättras samt att involvera eleven och vårdnadshavare anser *Chef B* är centralt. Likväl ger *Chef C* uttryck för att Odenskolans sätt att behålla sina elever och minska risken för elevminskningar är en tydligare profilering inom något av elevernas intresseområden, till exempel motor, natur eller scenisk (teater, musik och skapande), något som gör skolan attraktiv. Hos *Chef A* är tanken på en profilering och utvecklandet av en eller flera profiler en viktig grund för skolans fortsatta utveckling. Enligt chefen är profileringsarbetet väldigt kostsamt men som på sikt skall genomföras. Ytterligare en faktor som *Chef A* och *C* är samstämmiga om är att det tillsammans med profilarbetet även behövs en satsning på ny teknisk utrustning. *Chef C* beskriver det som en förutsättning att skapa utrymme för att varje elev får en dator att använda i undervisningen. Vidare beskriver chefen att detta ställer högre krav på hur skolans personalgrupp kommer att förändra sitt sätt att arbeta, då ny teknik ger nya möjligheter och verktyg.

Medborgarvärde

När det gäller elevernas upplevda värde och tankar om sin skola beskriver *Chef A* att fokus i verksamheten är att på sikt generera produktiva och kompetenta medborgare. Vidare menar chefen att det finns en intressentmodell för skolan att ta hänsyn till, både vad gäller elever och föräldrar. Hemmet har, enligt chefen, en stor påverkan på just en enskild skola då eleven kan göra flera skolval. Ett sätt att få pendeln att svänga till att elever och föräldrar kan uppleva värde hos organisationen menar *Chef A* är en tro på det lustfyllda, moderna och effektiva lärandet.

> *Jag tror definitivt på det differentierade lärandet, att vi kommer ha olika sätt att lära oss på. Att vi behöver ha en undervisning som tilltalar så många lärstilar som möjligt (Chef A)*

Dock beskriver *Chef A* att involveringen av föräldrar i processen vad gäller skolutveckling och den framtida skolan som något problematiskt då chefen upplever skolans natur och verksamhet som något för komplex för föräldrar att ha en utvecklande och styrande roll i. Tron på någon modell av föräldrasamverkan eller föräldraråd upplever chefen som något som

kräver mer arbetsinsats för skolan än vad det genererar resultat. Däremot är chefen positivt inställd till att arbeta med idéutbyte, skapa utrymme för förslagsverksamhet mellan hemmet och skolan.

Chef C beskriver att ett av de hinder som finns på vägen mot att skolan skall och kan generera ett högt medborgarvärde är elevernas föräldrar. Dock poängterar chefen att se de möjligheter som finns i och med elevernas föräldrar. Istället för att se föräldrarna som ett hinder tror chefen snarare att föräldrarna är en nyckelfaktor. Chefen beskriver att synen på utbildning och dess status hos elevernas föräldrar inte är särskilt hög samt att alla föräldrar inte har ambitionen eller ser möjligheten med utbildning.

> *Det handlar om att komma tillrätta med de problem vi har på landsbygden. Föräldrarna har inte läst. De har inte det här i sig […] "jag behöver inte matte, eller fysik" […] Om man jämför med Adolfsberg, där det är väldigt höga krav, en akademisk nivå. Många hem här ute har ju inte böcker. Det finns inte en bok i hela huset, och andra har bibliotek. Det är väldigt stor skillnad (Chef C)*

Vidare beskriver chefen också att det handlar om att identifiera och stödja dessa familjer i olika former. Ett alternativ kan vara mentorsgrupper för föräldrar, mer individualisering samt ett närmare samarbete mellan hemmet och skolan. Vidare beskriver också chefen att det finns ett annat stort värde i att knyta samman föräldrarna och skolan, och det gäller skolans sätt att informera och kommunicera om sin verksamhet. Här poängterar chefen dock att information och kommunikation inte skall ses som marknadsföring i första läget utan kommunikation om den enskilda eleven. Chefen beskriver att skolan behöver förbättra sitt arbetssätt vad gäller att informera och kommunicera vad som händer i skolan. I förlängningen skall detta också ses som en form av marknadsföring som också skall ske mot andra intressenter men i fokus bör vara på en kommunikation med elevens föräldrar.

Det upplevda medborgarvärdet hos eleven och föräldrarna är något som *chef B* anser vara en viktig faktor att ta i beaktande samtidigt som det är problematiskt att få föräldrar involverade i skolan. Chefen upplever att just involveringen av föräldrar inte är problematisk i sig, utan snarare att involveringen kan te sig olika i olika föräldragrupper. Chefen beskriver att det kan finnas ett antal faktorer till att föräldrar engagerar sig i skolan och elevens skolgång såsom intresse och höga krav. Samtidigt beskrivs också anledningar till varför föräldrar inte väljer att engagera sig i elevens skolgång. Där beskrivs bristande föräldraintresse, annan utbildningsbakgrund, andra förväntningar på skolan samt annan kulturell grundsyn. Även fast chefen upplever att det sistnämnda gäller för Odenskolan uppfattar chefen det som att skolor inne i Örebro kan dras med det problemet. Däremot ser chefen att det finns sätt att arbeta med ett nedbrutet medborgarvärde i skolans dagliga verksamhet som då skulle centreras kring en helhetssyn på eleven och elevens situation i klassen och i skolan.

Samarbete

Vad gäller samarbetet mellan olika professioner och mellan olika nivåer inom enheten och organisationen så beskriver *Chef A* samarbetet på olika sätt. Chefen har en positiv syn på samarbete mellan olika professioner och utbyte dem emellan även om enligt dennes tycke idag inte finns strukturer för och förutsättningar för att samarbeta effektivt. Chefen beskriver det genom att exemplifiera med att skolan idag har två ledningsgrupper, en för F-6 och en för F-9. Upplevelsen är att det går att förändra förutsättningarna för samarbete redan till hösten. Dock så är tanken i nuläget att inte utvärdera årets samarbete då det enligt chefen inte finns

förutsättningar samt att det inte är mycket av den nuvarande strukturen som tas med in i höstens nya organisation.

Vad gäller samarbete med andra chefsteam och med andra skolor beskriver *Chef A* att det finns faktorer som i dagsläget är oklara med en otydlig fördelning.

Det finns oerhört mycket att utveckla vad gäller samarbetet (Chef A)

Det som chefen främst beskriver är en otydlig ansvars- och teamindelning som resulterar i att olika viljor konkurrerar istället för att samarbeta mellan och över blockgränser. Chefen exemplifierar med att det tenderar till att bli en maktkamp om vem som sätter dagordningen och vilka idéer och tankar som skall gälla. Det viktigaste som chefen återkommer till vad gäller ett fruktbart samarbete är att det existerar ett antal överenskomna och gemensamma mål över vad skolorna i sin helhet skall genomföra. Däremot ser chefen att det inom organisationen finns utrymme för att ta och ge feedback. Chefen beskriver att den i personalgruppen hittar sitt största stöd för de aktiviteter och det agerande som krävs för sin yrkesroll.

Chef C upplever att det förekommer samarbete mellan skolans olika professioner men att det mellan skolor och mellan chefer kan variera. Det som varierar är vilken typ av samarbete och vilken typ av feedback som ges. Chefen beskriver att Odenskolan kommer att börja arbeta mer inriktat på att lärare skall samarbeta. Genom samarbetet mellan lärare tror chefen att arbetet med utbildningen kommer att bli mer rättssäkert då det är två lärare som spenderar tid med en grupp, istället för en som tidigare. Vidare är det chefens uppfattning att detta kan förbättra möjligheter till att ge feedback och att förbättra skolans generella pedagogik. Däremot finns det en viss fundersamhet kring att det är känsligt från lärarens sida att någon annan är med ute i verksamheten och ser lektioner. Där ser chefen ett stort problem med att vissa lärare utestänger sig från möjligheten att få feedback på sitt arbete.

Det som *Chef B* upplever som tydligast är att det från kommunalt håll måste finnas en övergripande tanke om vad skolan skall uppnå, vilka skolor som skall finnas och på vilket sätt de skall arbeta. Chefen upplever att det från kommunens sida måste bli tydligare med samarbete både mellan skolor, men även mellan skola och näringsliv. Det som chefen tror på är också att skolor kan bli bättre på att ta lärdom av varandra. Enligt chefen borde det gå att låna lärarresurser från varandra för exempelvis gästföreläsningar och andra typer av samarbeten. Sedan upplever chefen att det stora trycket på skolans profilering till viss del har mattats av. Chefen beskriver betydelsen av en skolas idrottsprofilering inte har en lika stark ställning nu som tidigare. Snarare ser chefen positivt på andra typer av profileringar och samarbeten som kan liknas vid ämnesövergripande och tematiska arbetssätt. Till exempel nämner chefen vissa fokusområden som science, natur eller teknik. Även *Chef D* beskriver att samarbetet och förekomsten av feedback bör tydliggöras. Chefen beskriver att den i sin dagliga yrkesroll får feedback från medarbetare. Dock upplever chefen att det existerar frågetecken när det gäller kommunikationen av feedback från närmaste chef. *Chef D* beskriver att det ibland kan leda till frågor om individen och dess arbete blir uppmärksammat.

Värdesättande av individen

När det gäller värdesättande av den enskilde individen är det främst chef *C* som beskriver att värdesättandet av individen sker i det dagliga arbetet. Chefen beskriver att utgångspunkten är att det inte kostar något att ge någon en komplimang eller beröm utan snarare något som stärker individen. Dock kommenterar inte chefen upplevelsen är gällande sitt eget

värdesättande i förhållande till sin chef i organisationen. *Chef A* beskriver värdesättandet i termer av samarbete och feedback med en välfungerande grupp och att det är där stödet för chefens egen prestation uppmärksammas. Även *Chef C* ser värdesättandet av individen i termer av feedback men upplever att väl utförda uppgifter synliggörs, även om chefens tankar är att värdesättandet av den enskilde individen bör uttryckas tydligare. Dock beskriver *Chef D* att den upplever uppskattning främst från medarbetare men mer sällan från högre chef. Chefen ser också ett problem med organisationens struktur när det gäller värdesättandet av individen. *Chef D* upplever det som att mycket handlar om att synliggöra uppdraget samt dess innebörd för att även kunna synliggöra värdet av individen.

Mål- och medelhantering

Att uppnå de kvalitativa mål som är uppsatta för skolan samtidigt som verksamheten skall hållas inom budget är något som *Chef A* upplever som väldigt motstridiga krav. Synen som chefen har på fördelningen av ekonomiska resurser är att det är en teoretisk modell som skapar ojämna förutsättningar mellan skolor. Då de ekonomiska resurserna är direkt kopplade till skolans elevantal så beskriver chefen det som att det nästintill är omöjligt att planera verksamheten. Då elever flyttar följer elevens skolpeng (skolans intäkt) med direkt. Enligt *Chef A* gör detta att budgeten ökas eller minskas direkt då nya elever anländer eller försvinner från skolan. Då de utgifter som chefen har att minska i stort sett är personalkostnader uppstår det enligt chefen stora kostnader och i värsta fall underskott. Det som chefen framförallt ser som det stora problemet är att det skapar ovissa och osäkra planeringshorisonter. Det den ser som nödvändigt är att på sikt på ett övergripande plan förändra fördelningsmodellen för resurstilldelning och på kort sikt att skapa en effektiv och välfungerande organisation.

Chef A poängterar att skolans arbete nu handlar om att hitta nya vägar för att arbeta samt att identifiera viktiga samt de oviktiga processer som finns i organisationen. Chefen markerar att arbetet med att göra rätt saker och att bli effektiva är det som har prioritet i organisationen. Extra tydligt menar chefen att det blir då varje ytterligare elevtapp bidrar till att öka det redan kraftiga underskottet för skolan.

Balansen mellan mål och skolans ekonomi beskriver *Chef B* som att båda dessa förutsättningar kommer från den politiska styrningen. Sedan fördelas ekonomin ut till skolor utifrån en resursfördelningsmodell. Chefen uppfattar att det finns en tydlig gränsdragning vid budgetering. Att fondera och använda eventuella överskott mellan skolor eller enheter får inte användas även om det skulle gå att hitta argument för. Enligt chefen är det politikernas uppfattning att det är modellen för resursfördelning som skall gälla. Sedan är det genom det dagliga arbetet i och med organisationen som skolan skall anpassa ekonomin utifrån yttre förutsättningar, som till exempel elevminskningar. Chefen beskriver att de ekonomiska förutsättningar som skolan arbetar utefter är hårda och att konsekvenser syns tydligt och snabbt vid förändringar.

> *Pengarna är så hårt kopplade till eleverna. Så har man inte eleverna så måste man ju dra ned på en gång, och helst ligga lite före (Chef B)*

Chef C upplever att det finns en motsättning mellan det uppdrag som skolan skall utföra och de ekonomiska förutsättningar som finns givna. Det främsta som chefen uppfattar som negativt är att skolan inte får spara överskott till nästkommande år utan att om det skall skapas ett investeringsutrymme för, till exempel datorer, så måste chefen skära i organisationen. Att inte ha de möjligheterna i budgeten upplever chefen som frustrerande, då det också har påverkan på overheadkostnader och även hur personalstorleken och kostnaden dimensioneras.

> *Jag måste skära för att kunna satsa. Då är man inne i pest eller kolera. Speciellt om man närmar sig gränsen som vi gör här (Chef C)*

Balansen mellan ekonomiska mål och uppdraget uppfattar *Chef D* som en komplicerad fråga. Chefen beskriver att uppdraget och ekonomin kommer från den politiska ledningen samt från närmaste chefsled. *Chef D* beskriver vidare att då verksamhetens ekonomiska mål poängteras skall också dessa tas på största allvar. Dock inställer sig en fråga hos chefen om det är rimligt att ha en övervikt på ekonomiska mål när det gäller att utbilda och fostra barn till framtida och hållbara samhällsmedborgare.

4.2.2 Operativ nivå

På den operativa nivån har vi intervjuat personer som har en direkt koppling till skolans undervisning. För att garantera de intervjuade lärarnas anonymitet har vi valt att inte beskriva de olika lärarnas bakgrund eller i vilka ämnen de undervisar. Dock finns det inom gruppen av intervjuade lärare två som undervisar elever i alla årskurser på skolan. Detta skulle annars medföra en risk för respondenternas anonymitet. Därför har vi bestämt att benämna lärarna ***A, B, C*** och ***D***, utan någon hierarkisk eller arbetslagsindelning.

Skolans frirum

Alla de intervjuade lärarna upplever Odenskolans nuläge som mycket allvarligt och prekärt. De beskriver också att läget dock inte är något nytt utan att tendenser har synts över tid. Både *Lärare A, B* och C poängterar skolans geografiska läge som något som också påverkar hur skolan uppfattas och hur lätt respektive svårt det är att förändra föräldrars, elevers eller invånares attityd till Odenskolan. Ytterligare en faktor som lärarna ger uttryck för är hur skolan skall förhålla sig till elevminskningar och till att attrahera nya elever. Sammantaget beskrivs att på grund av det geografiska läget bör fokus vara att inte tappa fler elever utan att behålla det elevantal skolan redan har. Att skapa en skola som attraherar nya elever, till exempel inifrån Örebro, är dock något positivt samtidigt som detta inte ses som realistiskt av de tillfrågade lärarna.

På samma gång som skolan är i ett allvarligt och problematiskt ekonomiskt läge uppfattar ändå lärarna att Odenskolan är en bra skola. Att problem har uppstått med ryktesspridning och tendens av dålig image upplever lärarna som oförtjänt. Både *Lärare A, C* och *D* beskriver att skolan till viss del här faller på eget grepp då den är dålig på att göra PR och marknadsföra sin verksamhet. Här menar lärarna att PR och marknadsföring inte skall ses som stora faktorer utan att det handlar om att mer direkt kommunicera ut resultatet av verksamheten.

Främst *Lärare D* beskriver att skolan är dålig på att tala om att skolans elever, i motsats till innerstadsskolor, inte alls har så mycket sämre betyg.

> *Jag tycker inte alls att vi har sämre betyg. Framförallt har våra elever rättvisa och ärliga betyg, på grund av en väldigt kompetent lärarkår (Lärare D)*

Vidare nämner *Lärare D* att även om Odenskolans situation är komplicerad så är detta ingenting som till sin natur är något nytt. Läraren beskriver att det under lång tid har varit faser i skolans utveckling och livscykel som har varit både positiva och negativa. På grund av det finns det naturligtvis en viss oro men samtidigt en inställning till att även om läget är allvarligt så beskrivs nulägen liknande från gång till gång.

> *Hela situationen har påverkat mig så till vida att det kanske är dags att göra något annat […] Men om jag inte hade gjort det och inte hade haft den möjligheten så tror jag nog att jag hade mått sådär […] Man kan säga att man har sett många rektorer komma och gå och många konstiga idéer har det varit och det blir ungefär samma resultat till slut (Lärare D)*

Lärare B anser dock att det inte enbart är specifikt Odenskolan som lider av en typ varumärkeskris. Snarare ser *Lärare B* att skolan som institution går igenom en varumärkeskris. Läraren upplever inte att det är tydligt på vilka sätt skolan som institution skall agera och att detta får effekt ner på den enskilda skolenheten. Läraren uppfattar också skolan som en segregerad skola med i princip ingen mångfald vilket enligt denne också kan påverka en möjlig elevökning.

Vision

Att Odenskolan arbetar aktivt med en vision och med olika profileringar är något som *Lärare A* uppfattar som positivt. Vad gäller profileringsarbetet tror läraren att målet för Odenskolan bör vara att identifiera en profil som eleverna men också de boende på orten kan identifiera sig med. Här menar läraren att om skolans profil tar sikte på ett ämne som är centralt för både elever och föräldrar borde deras intresse öka att också stanna kvar på skolan eller också söka sig dit. Läraren lyfter fram att en motorprofil skulle kunna vara en lyckosam profil för Odenskolan.

När det gäller skolans vision uppfattar *Lärare A* att en vision är viktig för verksamheten men att visionen i sig inte är tydlig och påtaglig för läraren. Däremot anser läraren att syftet med visionsarbetet, att skapa en bättre och mer framgångsrik skola, är positivt. Vissa delar i visionen, som till exempel ämnesintegrerat synsätt, upplever läraren som ett väldigt stort positivt inslag. Dock upplever inte *Lärare A* att det finns en konkret uttalad strategi i visionen som talar om hur och när detta arbetssätt skall genomföras. Läraren upplever också att det i visionen finns tendenser till kortsiktighet hos skolledningen i förhållande till visionsarbetet, att det inte är konkret uttalat vilka delar som gäller på kort och lång sikt.

Lärare C beskriver att arbetet med visionen är viktig och att satsning på olika tekniska lösningar är något som även Odenskolan måste anamma, främst vad gäller hur skolan uppfattas utåt. Läraren sätter detta i samband med det geografiska läget och hur drivande eller anpassningsbar skolan är.

> *Sedan när skolan ligger som den gör, ute på landet. Om vi sedan då skulle ha mycket traditionellt och inte alls mycket datoriserat så skulle det nog upplevas som att här är vi lite efter. Här hänger vi inte riktigt med. Det tror inte jag skulle bli så bra. Då tror jag det är bättre att vi är lite i framkant (Lärare C)*

Både *Lärare A* och *C* ger uttryck för att det arbete som skall påbörjas under hösten med mer ämnesintegrering och mer inriktat på att lärare arbetar med för eleverna gemensamma teman upplever de som något positivt och viktigt. *Lärare A* poängterar att resultatet av det ämnesintegrerade lärandet är att eleven skall kunna se en röd tråd och en helhet i utbildningen. Eleven ska inte, enligt *Lärare A,* bli fundersam över om den använder matematik i praktiska ämnen som slöjd eller om fysikatomer är de samma som atomerna i kemi. Att kunna leverera helheten samtidigt som läraren bygger självförtroendet hos eleven är enligt *Lärare A* det viktigaste i uppdraget. Även *Lärare C* är av den uppfattningen att ämnesintegreringen är en

tillgång och något som bör kunna göra det lättare för eleverna att se helheten. Däremot menar *Lärare C* att det kan vara problematiskt i förtid veta resultatet av de nya arbetssätten.

Ett arbetssätt för Odenskolan som tar sin grund i skolans vision anser *Lärare D* vara nödvändig för skolans utveckling. Dock har läraren vissa funderingar kring görbarheten i visionens olika delar. Vidare funderar läraren på om det är spel för galleriet med arbetet med visionen, hur viktig själva pratet om visionen är för skolans nya arbetssätt och vad resultatet blir i den operativa verksamheten. *Lärare D* upplever att skolans lärare har blivit inkluderade i förfinandet av skolans vision efter att den presenterats av ledningen, vilket beskrivs som väldigt positivt samt att det verkar finnas en accept för visionen hos skolans personal.

Lärare B upplever att det fortfarande finns frågetecken kvar i organisationen både vad gäller skolans vision samt profileringsarbetet. *Lärare B* uppfattar visionen som otydlig och känner inte att den är förankrad hos denne, samt att den inte riktigt har landat och förankrats hos personalen. Mer specifikt beskriver *Lärare B* att tidsramen och innehållet i visionen är oklara. Dock beskriver läraren att det gäller att hitta ett nytt undervisningskoncept för att förbättra skolan. Enligt sin åsikt upplever *Lärare B* att det nya arbetssättet skapar oro hos lärarna över både arbetssituation och om ämnena kommer tappa karaktär. Detta eftersom lärarna inte vet hur ämnena kommer att påverkas i och med uppdelning i tematiska samt ämnesintegrerade arbetssätt. *Lärare B* poängterar att det är viktigt att ha vetskap om hur mycket oro som finns hos lärarna, hur arbetsbördan kommer att se ut samt lärarnas intresse. Detta för att kunna lyckas med att genomdriva skolans förändringsarbete.

Medborgarvärde

Alla intervjuade lärare beskriver att det värde som uppnås i utbildningen och det medborgarvärde som eleverna upplever är väldigt centralt. Synen på vad medborgarvärdet symboliserar skiljer sig mellan respondenterna i termer av beskrivning men att skapa hållbara och framtida demokratiska medborgare är det mest grundläggande.

> *Jag upplever det som att det alltid har varit skolans uppgift. Att skapa demokratiska medborgare som kan fungera i samhället (Lärare D)*

Utifrån sina olika ämnesområden har lärarna olika syn på hur de i sitt ämne kan generera ett medborgarvärde för eleverna. *Lärare A* beskriver att den i sin vardag arbetar mycket med att få eleverna att se en helhet i undervisningen, en röd tråd som går igenom alla ämnen till ett större sammanhang. Läraren beskriver också att det viktigaste i termer av medborgarvärde är att bygga självförtroende hos eleverna. Vidare poängterar *Lärare A* att det är av största vikt för skolan att inkludera föräldrarna i de värdeskapande processerna. Främst så åsyftas då att synliggöra föräldrarnas roll i elevens totala kunskapsutveckling som en helhet. Läraren tror att mer fokus på olika typer av föräldraråd kan göra samarbetet mer positivt.

Även *Lärare B* beskriver vikten av att inkludera föräldrarna främst när det gäller uppföljning av elevens resultat. Läraren menar även att uppföljning mellan kollegor rörande eleverna är viktigt så att relevant information kommer fram rörande elevens utveckling. *Lärare B* efterlyser skapandet av fler arenor där alla berörda parter kan mötas och interagera med varandra för att sätta gemensamma mål.

Ytterligare en del i medborgarvärdet som *Lärare C* poängterar är det sociala fostrandet av eleverna. Läraren beskriver att det finns ett stort utrymme för påverkan och att alla lärare i interaktionen med eleverna måste fundera över sitt agerande och hur de själva helt enkelt

uppför sig. Enligt *Lärare C* är detta en stor bidragande orsak till hur ett klimat och kultur kan skapas samt förändras. Här beskrivs främst saker som strukturplanering och sätt att genomföra lektioner.

> *Jag tänker såhär kring medborgarvärde. Som lärare måste du föregå med gott exempel […] Det är också viktigt att du som lärare inte sänker elever utan hela tiden försöker öka deras självkänsla. Att man ökar deras självförtroende (Lärare C)*

Vidare menar *Lärare C* att lärarens individuella agerande i stort får effekter även på den rådande kulturen på skolan. Genom att alla berörda parter på skolan förhåller sig till dessa faktorer tror läraren kan bidra till att skapa en positiv miljö och kultur.

När det gäller hur medborgarvärdet kan ta sig uttryck i den dagliga undervisningen beskriver *Lärare D* att beroende på lärarnas olika kompetens ändå handlar om en helhetssyn. Läraren menar att olika ämnen kan bidra till en gemensam bild för eleverna. Exemplet blir idrotts- och hemkunskapsämnet där eleverna får en inblick i hälsans betydelse för människan. Här menas då att det är viktigt för eleverna att få inblick i hur människans hälsa påverkas av olika val.

> *Vårt största problem i samhället idag, det är ju alltså våra feta människor. Människor blir äldre och äldre och de behöver mer och mer vård. Tanken är väl att man skall dö ung så sent som möjligt (Lärare D)*

Vidare beskriver *Lärare D* att oavsett ämne och hur viktigt medborgarvärdet än är för skolans verksamhet så skiljer sig tankarna från hur det utförs praktiskt. Läraren upplever att det i det dagliga arbetet med undervisningen inte alltid kanske är det primära att tänka på det upplevda medborgarvärdet. Snarare menar läraren att det är i planeringsprocessen inför och under olika perioder som dessa tankar är centrala. Läraren menar att det i och med en strukturerad planering med tydligt innehåll bidrar till att medborgarvärdet skapas i undervisningen.

Samarbete

De intervjuade lärarna upplever att möjligheter till samarbete är svåra att finna i Odenskolans struktur och organisation. Den faktor som tydligast framkommer är den gemensamma tiden till att bedriva samarbete.

Möjligheten till samarbete mellan lärare och det värde skolledningen lagt vid samarbete har *Lärare A* svårt att se. Den upplever att samarbete inte är en förankrad värdering hos skolledningen utan något som skapas tid för vid vissa perioder, exempelvis olika temaprojekt. Även fokus från skolledningen anser läraren saknas då ledningen ofta är upptagna med andra arbetsuppgifter än att agera som pedagogisk ledare. Samarbete mellan lärare är också något som *Lärare A* efterlyser då det sker sporadiskt utan någon egentlig struktur.

Både *Lärare A* och *C* beskriver samarbetet mellan lärare på Odenskolan som i princip icke-existerande. Även om båda lärarna ger uttryck för att organisationen är indelad i arbetslag bedrivs inte mycket organiserat arbete i lagen.

> *Jag skulle nog beskriva samarbetet överlag som, tyvärr, undermåligt (Lärare C)*

Lärare C upplever att det inom olika ämnen finns olika förutsättningar till att samarbeta. Vid till exempel ämneslagskonferenser ger läraren bilden av att det finns olika grupper som

samarbetar bra. Läraren nämner särskilt språk- och mattelärare. Förklaringen till de olika förutsättningarna menar *Lärare C* kan vara i fördelningen av antalet lärare inom de olika ämnena. Läraren beskriver att det inom matematikämnet finns fler lärare och att det samma gäller inom språkämnet. Däremot kan det finnas en annan förutsättning när det rör ämnen där lärarna är ensamma inom sina respektive områden. *Lärare C* beskriver här de praktiskt-estetiska ämnena där en lärare är ensam om sin kompetens. Bristen på samarbete tror dock *Lärare C* kan bero på att det finns en bristande tradition inom lärarkåren att bedriva samarbete.

Enligt *Lärare B* är samarbetet mellan olika lärare på Odenskolan snarare något som skall ses i termer av samverkan. Här beskrivs främst det elevvårdande arbetet som innebär insättande av stödåtgärder kopplat till olika elever. Förutsättningar för att bedriva ämnessamarbete anser inte *Lärare B* har funnits. Dock är läraren övertygad om att ett bättre samarbete hade hjälpt Odenskolan på alla plan.

Ytterligare en aspekt av samarbete som lärarna anser saknas är samarbetet mellan Odenskolans olika stadium och åldrar. Främst är det *Lärare A, C* och *D* som ger uttryck för detta. Även om det tar sig uttryck i olika formuleringar menar dessa lärare att det tal om Odenskolan som en gemensam organisation inte existerar. Lärarna menar här att det är något som har uttalats från skolledningen, att Odenskolan skall vara en organisationsenhet, inte fungerar i praktiken. De gånger som lärarna upplever någon kontakt eller samarbete mellan lärarna i de olika åldrarna är vid besök i varandras lärarrum, arbetsrum eller skolgemensamma konferenser.

Värdesättande av individen

När det gäller förekomsten av feedback och uppskattning för lärarnas arbete upplever alla respondenter att av eleverna får lärarna feedback direkt. Enligt både *Lärare A* och *C* är återkopplingen från eleverna väldigt tydlig och omedelbar. De beskriver att de flesta elever är tydliga med att uttrycka sina idéer och tankar om olika moment som är positiva eller negativa. Även *Lärare C* och D ger uttryck för att eleverna är den grupp som ger feedback och uppskattning mest spontant. *Lärare B* beskriver att den i sin yrkesroll får uppskattning från alla de nivåer på skolan som den berörs av.

För *Lärare A* och C är den uppskattning som de får av eleverna den som är mest betydelsefull då det är eleverna och den enskilde läraren som är tillsammans i det dagliga arbetet.

> *Den uppskattning som betyder mest är den jag får av eleverna. Det är de som ser mig i mitt arbete (Lärare C)*

Förekomsten av feedback och uppskattning från skolledningen beskriver *Lärare A* att det är väldigt sällan som den får feedback förutom vid löne- och medarbetarsamtal. Det är något som läraren saknar och som får den att tvivla på hur ledningen ser på den enskilde lärarens värde. Läraren uppfattar det som att skolans ledningsgrupper inte värderar läraryrket och kompetensen högt. Även *Lärare C* har en liknande uppfattning som grundar sig i att skolledningen ofta är frånvarande och att det är problematiskt att finna tid för spontana kontakter. Även när det berör förekomsten av feedback mellan kollegor beskriver *Lärare A* och *C* att det skulle kunna förbättras men att mycket där är avhängigt att man som enskild individ ger en komplimang eller feedback till en kollega.

Lärare D upplever att feedback är en viktig faktor att arbeta med. Läraren beskriver att den arbetar aktivt med utvärdering efter olika delmoment för att inte bara få muntlig och sporadisk

feedback från eleverna. Läraren ser en kontinuerlig utvärdering som en naturlig del i undervisningsarbetet för att kunna förändra undervisningen. *Lärare C* upplever att lärarna på Odenskolan ger feedback och uppskattning relativt sällan. En bidragande orsak anser läraren vara att man på Odenskolan arbetar i fack.

> *Det är ingen annan som vet vad jag gör. Så tror jag det är i alla ämneslag. Det är ett ensamjobb det här (Lärare D)*

Förekomsten av feedback från skolledningen upplever *Lärare D* enbart uppstår vid lönesamtal eller när händelser eller incidenter inträffar. Någon form av direktfeedback upplever läraren att den inte får från skolledningen. I övrigt så beskriver läraren att skolledningen sällan är ute i verksamheten och ser den enskilde lärarens prestation eller arbetssituation.

> *Under alla år jag har arbetat här så har nog rektorn varit ute på mina lektioner, för att titta på mig, en fem, sex gånger (Lärare D)*

En förutsättning för att förbättra möjligheterna till feedback och inblick i lärarnas arbete är att skapa möjligheter för detta i schemat. Läraren upplever också att det utifrån skolledningens sida borde vara mer intressant då det är ledningen som sätter lärarens lön. Vidare nämner också läraren att det finns metoder för att arbeta tillsammans i olika lärargrupper. Där man då gemensamt medverkar på varandras lektioner och genom en form av spegling ser varandra utifrån olika perspektiv och kan stötta varandra. Dock så beskriver läraren nödvändigheten av individuell feedback från ledning eller kollegor kan vara beroende på individens egna behov. Läraren säger sig för sin egen del vara trygg i sin yrkesroll men att det säkert kan finnas kollegor som har mer behov av feedback i sitt arbete.

Mål- och medelhantering

Balansen mellan att bedriva en kvalitativ utbildning och samtidigt hålla skolans budget upplever respondenterna som problematisk. *Lärare A* upplever att tilldelningen av ekonomiska medel i viss mån begränsar möjligheten för skolan att satsa på projekt, inriktningar för elever men också kompetensutveckling för lärargruppen. *Lärare A* menar att det inte alltid finns möjlighet till att göra olika moment som till exempel att åka på studiebesök. Möjligheten för lärarna på Odenskolan att genomföra en studieresa till en annan skola, kanske utomlands, för att se en annan skolkultur finns inte idag. Sedan menar också läraren att bristen på ekonomiska resurser innebär att studiebesök eller liknande resor inte alltid kan genomföras med elever.

Även *Lärare B* beskriver att de övergripande ekonomiska målen för Odenskolan försvårar möjligheten att uppnå kvalitet i arbetet. Läraren påpekar att de olika ämnena inte har egna budgetar utan måste begära resurser från skolledningen. Vidare menar läraren att detta har lett till att ingen har kontroll över eller förståelse för budgeten. *Lärare B* uppfattar inte heller budgeten som transparent. Det utrymme som skolan har för att satsa på olika tekniker eller läromedel existerar inte utan att skolan blir tvungen att skära ned på personal, enligt *Lärare B.* Likväl beskriver läraren att det även här finns en stor problematik då det är komplicerat att mäta produktiviteten. Just att mäta produktivitet eller effektivitet skulle, enligt *Lärare B*, kunna vara ett sätt för att motivera och övertyga den politiska ledningen om nödvändigheten av fler investeringar.

Till viss del beskriver även *Lärare C* balansen mellan ekonomi och kvalitet som svårhanterlig. Läraren menar att det problemet synliggörs tydligast nere på ämnesnivå. Avsaknaden av

ämnesbudgetar gör situationen komplicerad för den enskilde läraren då den har svårt att ha vetskap om sitt eget utrymme. *Lärare C* menar här att delbudgetar fördelade på skolans olika ämnen kan möjliggöra små satsningar som studiebesök och liknande. Dock poängterar läraren att den ändå upplever målen med utbildningen som genomförbar.

Lärare D poängterar att budgeten för Odenskolan sätts efter skolans elevantal. Även om skolans ekonomiska läge nu är väldigt problematiskt uppger läraren att budgeten ofta har varit dålig. Läraren menar att det snarare är gradering av det ekonomiska kärva läget som är mer påtagligt denna gång än jämfört med tidigare lägen. Däremot påpekar *Lärare D* att balansen mellan ekonomiska mål och utbildningskvalitet väger över med fokus på ekonomin, att hålla budget. Likväl beskriver också läraren att den politiska styrningen då poängterar för skolan att de kvalitativa målen skall öka, att alla elever skall uppnå godkänt i alla ämnen. Här ser dock *Lärare D* ett dilemma med utformningen av den politiska styrningen.

> *Det är också så att vi har en otroligt inkompetent områdesnämnd som ansvarar för skolan här. Med en massa leksakspolitiker som räknar fel, de räknade ju fel på flera miljoner för något år sedan. Och tidigare har väl skolan inte vågat ta tag i det här riktigt, utan kört på förutom någon nedskärning vid något tillfälle […] Så jag tycker att balansen mellan ekonomiska mål väger väldigt mycket över för ekonomiska mål före kvalitativa mål (Lärare D)*

Vidare nämner *Lärare D* att skolans organisatoriska och politiska utveckling har en högst konkret inverkan på skolan som kunskapsinstitution idag. Läraren belyser det faktum att det från den politiska styrningen finns uttalad satsning om en likvärdig skola. Samtidigt uppfattar läraren det som att berörda politiker, exempelvis i nämnder, ej besitter den kunskap om skolan som är nödvändig för att beslutsfatta om skolan. En ingång till en lösning ser *Lärare D* i tätare politikerbesök nere i den aktuella skolmiljön. Framförallt hos de politiker som inte har sett skolvärlden men som ändå fattar beslut som berör skolans verksamhet och påverkar möjligheten till en likvärdig skola.

> *Man kan säga så här: Det står att vi ska ha en likvärdig skola. Så länge vi har en kommunal skola kommer vi aldrig ha en likvärdig skola. Det sämsta någonsin som har gjorts i skolan från 1891 var när de kommunaliserade skolan. Jämför med Finland har inte gjort en enda förändring på trettio år. Det är den bästa skolan i Europa. Ingen av våra så kallade reformer har lett till någonting framåt någonstans en enda gång enligt all forskning. Det tycker jag är bevis nog (Lärare D)*

5 ANALYS & RESULTAT

I detta kapitel kommer det empiriska materialet från lednings- och den operativa nivån att analyseras närmare och ställas mot varandra, samt kopplas samman med och vägas mot vår teori. Vi har valt att behålla den tematiska indelningen som vi presenterade i empiriavsnittet, dels för att dessa teman utgör centrala delar i vår studie och dels för att underlätta uppföljningen av empirin. Våra resultat kommer samtidigt att presenteras i varje tema.

5.1 Skolans frirum

Enligt Berg (1999) har en skola som organisation ett begränsat utrymme att hantera och styra sin verksamhet. Då skolan är en offentlig institution skall den lyda under centrala ramar och regler. Samtidigt har den möjlighet att ta utrymme för att förbättra sin utveckling. Odenskolans nuläge beskrivs enligt både operativ samt ledningsnivå som problematisk. Samtidigt är respondenterna eniga om att Odenskolan är viktig för orten och på så sätt inte ersättningsbar lokalt. Skolans möjligheter att röra sig och anpassa sig efter förändrade politiska och ekonomiska förutsättningar kan då sägas begränsa Odenskolans yttre gränser i frirumsmodellen (se figur 1, Berg, 1999). Vidare kan skolans legitimitet även ifrågasättas då den yttre gränsen i frirumsmodellen beskriver övergripande styrning av skolan. Att Odenskolan och dess nuläge utifrån ett legitimitetsperspektiv skulle vara ifrågasatt är dock inte något som respondenterna upplever, oavsett nivå. Snarare synliggörs allvaret i skolans nuläge och vikten av att utnyttja skolans nuläge till att förändra skolans inre gränser genom både visionsarbetet med *Vision 2016* (Örebro Kommun, 2012b) samt med organisationsförändringar. Dessa faktorer kan sägas ligga i linje med frirumsmodellen (Berg, 1999) där skolans möjligheter till anpassning och förändring hanteras. På ledningsnivå poängteras detta med emfas då skolan inte kan förbli passiv utan måste agera samt förändras.

När det gäller skolans befintliga geografiska läge och det elevantal som Odenskolan har respondenterna beskrivit att skolan bör fokusera på att minska bortvalet. Till viss del presenterar skolan själv i sin kvalitetsredovisning (Örebro Kommun, 2012a) det ökade bortvalet. Dock poängterar främst en av cheferna på ledningsnivå (*Chef A)* att det snarare handlar om bortval av miljö till förmån för något eleven tror är bättre. Enligt Malmberg, Andersson & Östh (2012) kan det finnas ett flertal orsaker till elevers bortval av en skola. De menar att segregerade skolor, som har en aktiv och attraktiv profilering tillsammans med ett gott rykte och ambitiösa elever kan bidra till elevbortval. Detta innebär att föräldrar och elever väljer bort en skola för någon annan som har bättre förutsättningar för elevernas framtid. Det handlar med andra ord om en tillitsfråga, vilken tilltro föräldrarna och eleverna hyser för en specifik skola inför framtiden. Med tanke på det fortsatt sjunkande antalet gymnasiebehöriga elever på Odenskolan och en övergripande sämre skolmiljö (med hänsyn till elevernas välbefinnande, stressnivå, inflytande, ordning, med flera) gentemot hela kommunens genomsnitt, ställs den kritiska frågan om elevers och föräldrars tilltro för Odenskolan som skolverksamhet.

På den operativa nivån beskrivs dock Odenskolan som en bra skola och att den till viss del inte aktivt har tagit det utrymme som kanske krävs av den. Utrymmet här gäller information och kommunikation om dess verksamhet. En av respondenterna anser skolans situation och läge även som institution som så allvarlig att det handlar om en varumärkeskris. Dessa uppfattningar beskriver även Berg (1999) när det gäller den marknad som skolan som institution verkar på idag.

På ledningsnivå upplevs också Odenskolans nuläge som kritiskt. Främst beskriver respondenterna att läget är kopplat till skolans ekonomiska situation. Två av cheferna upplever att de är frustrerade över läget och att det i den ekonomiska fördelningsmodellen saknas förutsättningar för att arbeta långsiktigt. Främst är det avsaknaden av självbestämmande över sin budget och vilka funktioner som skall ingå som frustrerar cheferna. En av cheferna ger också uttryck för att Odenskolan inte har upplevt sämre ekonomiska förutsättningar och situation.

De åsikter som uttrycks på ledningsnivå kan diskuteras om det är i linje med grundtankarna rörande offentliga organisationer där fokus bland annat skall vara förutsägbarhet (Christensen et al., 2005). Snarare ger chefernas upplevelse större vikt åt utgångspunkterna i konceptet *NPM* där delar av *NPM* berör effektivitet, prestandamål samt resultat (Almqvist, 2006 & tabell 1). Cheferna på ledningsnivå ger snarare uttryck för tankar rörande prestanda och effektivitet i motsats till förutsägbarhet.

Dessa frågor berör frågor om hur en skola agerar och utnyttjar positioner för att utveckla sin verksamhet. Samtidigt berör det också faktorer som är nära kopplade till den bakomliggande legitimiteten hos skolenheten. Elevbortvalet är ett av de största problemen och hoten som Odenskolan har att hantera. Den är också starkt kopplad till skolans ansträngda ekonomiska situation. Trots att Odenskolan är viktig för elever och föräldrar samt för orten, då den inte är utbytbar på samma sätt som en skolenhet i en större ort med flera skolenheter, ser vi svårigheter med att Odenskolan kan behålla dagens elevantal om den inte aktivt investerar i att återuppbygga den lokala opinionen.

Resultat 1: Skolans legitimitet är ifrågasättbar. Skolan behöver återuppbygga tilliten för sin verksamhet i sitt upptagningsområde.

5.2 Vision

Odenskolans vision är att bli en ”modern, attraktiv och stimulerande lärandemiljö, hållbar i det framtida samhället” (Örebro Kommun, 2012a). För att skolan ska kunna nå visionen har ett omfattande förändringsarbete påbörjat, och det planeras pågå i några år till. Enligt cheferna har förändringsarbetet inte stött på hårt motstånd hos medarbetarna på skolan, utan de är istället nöjda med mottagandet. I våra intervjuer med valda medarbetare på den operativa nivån var det dock tydligt att förändringsarbetet har skapat en oro och otrygghet inför framtiden. Ingen av de intervjuade kunde besvara frågan om skolans vision, utan alla pekade på de ”15 punkterna”, vilket i princip handlar om strategier om hur skolan ska nå visionen, men de hade även svårt att komma ihåg dessa punkter. En stark och tydlig vision är en vision som varje medarbetare snabbt och lätt kan sätta ord på samt identifiera sig med (Alvesson, 2003), vilket inte är fallet på Odenskolan. Detta innebär att informationen kring vision och förändringsarbete har varit otydlig och sparsam från ledningen, och att medarbetarna varken har förstått förändringsarbetets innehåll eller vart skolan är på väg i framtiden.

Resultat 2: Visionen är inte förankrad hos skolans medarbetare. Ledningen behöver vara tydligare och förse medarbetarna med bättre och mer utförlig information om vart skolan är på väg.

Den pedagogiska samt organisatoriska modellen som Odenskolan har utarbetat finns uttryckt i visionsdokumentet *Vision 2016* (Örebro Kommun, 2012b) samt i de tankar som respondenterna har beskrivit. I ett vidare perspektiv kan visionsarbetet för skolan sägas vara

en del i en medveten men övergripande strategi att förhålla sig till skolans övergripande mål som uttrycks i läroplanen (Skolverket, 2011). Att på detta sätt förhålla sig till en övergripande målformulering som även har betydelse för orten, kan visionsarbetet ses som en del av det Kelly et al. (2002) beskriver som organisationens möjlighet att upprätthålla hög service samt social tillit och resultat. Även de faktorer som beskrivs i tabell 1 rörande gemensamt offentligt värde samt interaktion och dialog med allmänhet kan sägas påverka genomförandet och legitimiteten i skolans vision. Likväl kan uppfattningen av detta särskilja sig på olika nivåer och ha skiftande betydelse inom organisationens olika nivåer samt i det intilliggande samhället.

Visionen och strategiarbetet som ledningen ensam har tagit fram är ett resultat av olika modeller som har slagits ihop. Det handlar med andra ord om en syntes av delar av olika tidigare framgångsrika pedagogiska modeller där varken lärare, elever eller föräldrar har haft möjlighet att delta i, eller uttrycka sitt samtycke eller farhågor för. Att ha en vision som vill skapa en miljö som är hållbar i det framtida samhället förutsätter dock en anpassning efter samhällets behov och ett åtagande ur samhällsperspektivet. Detta innebär i sin tur att skolan tar hänsyn till elevernas, föräldrarnas och hela samhällets (inklusive lärarnas) krav och preferenser. Så har inte fallet varit på Odenskolan. Att införa en pedagogisk och organisatorisk modell med olika profiler som inte har samhällets direkta samtycke lär dock inte skapa något värde eller förstärka tilliten för verksamheten. Det kan snarare skapa motstridande beteenden och eventuellt leda till misslyckande. Dessutom kan skolprofilering – som intervjuer visat – ha mattats av och inte längre vara bäst förutsättning för en hållbar lärandemiljö i framtiden. Främst uttrycks detta av en av cheferna på ledningsnivå. En pedagogisk och organisatorisk modell bör därmed engagera såväl lärare som elever för att den ska lyckas, därför anser vi att framtagandet av en pedagogisk modell bör vara en kollektiv insats. Detta innebär dock inte att alla parter bör vara lika aktiva i hela processen. Men det är viktigt att ledningen engagerar alla parter tidigt i förändringsprocessen, tar in förslag från alla och tydligt informerar om de olika alternativen (exempelvis profilering i specifika ämnen, alternativt profilering i kvalité och en positiv miljö, med flera). Det som till slut är av största betydelse för verksamheten är att verksamheten ska ”hitta sin egen själ” (Berg, 1999) och utnyttja sitt handlingsutrymme för att ta fram en pedagogisk modell som ska engagera alla, ha allas förtroende, och agera som ett integrationsverktyg som alla kan identifiera sig med.

Resultat 3: Visionen och den pedagogiska modellen är varken betrodda eller direkt engagerande för samhället de riktar sig till. Ledningen bör bjuda in såväl lärare som elever och föräldrar, och tillsammans ta fram en pedagogisk och organisatorisk modell som bygger på bredare samförstånd.

5.3 Medborgarvärde

Alla de intervjuade har varit positivt inställda till att skapa arenor för kontinuerlig dialog och samspel mellan skolan och resten av det lokala samhället, även om viss skepsis och lägre entusiasm kunde konstateras på ledningsnivån. Trots att det i början kan kännas som problematiskt och krävande, börjar nämligen många på skolan inse att föräldrarna har en central roll i skolans framtida förändringsarbete och att det kommer att behövas ett närmare samarbete mellan hemmet och skolan. Det finns exempelvis en del föräldrar och elever som varken har ambitionen eller ser möjligheten med utbildningen. Respondenterna på ledningsnivå beskriver att det finns olika utbildningsbakgrunder, olika grader på föräldraintresse och -engagemang, samt varierande förväntningar och syn på skolan som institution och dess uppdrag. Emellertid tenderar det att finnas skillnader inom ledningsnivån i

vilken utsträckning som elever, föräldrar samt intilliggande samhället skall inkluderas i skolans värdeskapande arbete. Snarare finns det tendenser till att skolan som organisation och dess professionella medlemmar kan identifiera och genomföra värdeskapande arbete för samhället i stort.

Att det existerar skillnader inom ledningsnivån vad gäller en skolas värdeskapande faktorer blir intressant då värdeskapande enligt Moore (1995) och Stoker (2006) berör faktorer som anpassning, innovation och förändring. Det kan diskuteras om dessa skillnader i synsätt påverkar organisationens möjligheter till dels värdeskapande för organisationen och dess elever, och dels värdeskapande för samhället i stort. Det finns en möjlighet till oklar syn på vad som är värdeskapande hos en organisation om den har problem med att anpassa sig och förändra sig i enlighet med det intilliggande samhället. Snarare är det som respondenterna ger uttryck för argument för att ytterligare fokus bör läggas på att involvera det lokala samhället för att på så sätt vara innovativa och skapa offentligt värde.

Ovanstående skall ställas i relation till att det på den operativa nivån finns en tydlig syn på vad som innebär att generera värdeskapande faktorer eller framgångsfaktorer i det dagliga arbetet. Respondenterna på operativ nivå lyfter här fram aspekter av både social fostran, syftet med att ge elever en övergripande bild samt att lära dem att se samband. Svaren från den operativa nivån återfinns i liknande formuleringar i läroplanen där eleverna både skall inhämta nödvändig kunskap för att vara samhällsmedborgare samt även utveckla elevernas grundläggande demokratiska värderingar (Skolverket, 2011). Detta kan likväl sättas i relation till de formuleringar som uttrycks i tabell 1 (Kelly, et al, 2002; O' Flynn, 2007; Denhardt & Denhardt, 2000; Stoker, 2006), där bidrag till samhället, offentlig service samt gemensamt offentligt värde indikeras vara centralt för konceptet Public Value Management, samt för det som Denhardt & Denhardt (2000) beskriver som att samstyra organisationen mot det gemensamma målet.

En av de viktigaste förutsättningarna för att förstå vad som motiverar föräldrar och elever, samt vilka behov och preferenser de har är att skolan och hemmet interagerar med varandra, respekterar varandra och åtar sig att tillsammans ta fram en realistisk och balanserad lösning för hela det lokala samhället. Det gäller därför för skolan att ha en öppen dialog med alla familjer, visa sitt genuina intresse för deras situation och uppskattning för deras återkoppling, samtidigt informera och förklara visionen och målen med utbildningen. Dessa aspekter är sådana som återfinns i skolans uppdrag. Vikten av att involvera hemmet blir även den tydlig, då skolan och hemmet har ett gemensamt ansvar för den enskilde eleven. Denna dialog och interaktion kan då konstateras vara en del av det gemensamma offentliga värdeskapandet och beröra element som beskrivs i tabell 1, såsom samarbete och relationer samt samstämmighet rörande delade värderingar med det lokala samhället (Kelly, et al, 2002; O' Flynn, 2007). Skolan skall samtidigt diskutera och förhålla sig till föräldrarnas preferenser och förväntningar på utbildningen. Det handlar med andra ord om att ha ett synsätt som är samhällsorienterat, om att betrakta elever och föräldrar som samhällets medborgare och skolans ägare, och om att respektera deras tid genom att försöka göra en värdefull avkastning på deras pengar. Det behövs en översyn och omställning av grundvärderingarna (Denhardt & Denhardt, 2007), som inte lämnar några tvivel om vem man är som lärare eller varför och hur man genom sin undervisning gör en tjänst till samhället. Som nämnt tidigare, kommer en skolenhet som aktivt söker medborgarstöd och medborgardeltagande inom den operativa verksamheten att förstärka samhällets förtroende för verksamheten och därmed öka sin legitimitet.

Resultat 4: Odenskolan är inte speciellt samhällsorienterad. För att ytterligare stärka samhällets tilltro till verksamheten och sin legitimitet behöver alla inom verksamheten anamma ett genuint samhällsorienterat synsätt, som grundar sig i respekt för medborgaren, medborgarvärde och utbildningens övergripande nytta för det lokala samhället.

5.4 Samarbete

Ledningen upplever att det överlag finns ett gott samarbetsklimat i skolan, men att det också finns stort utrymme för att effektivisera och intensifiera det i och med pågående förändringsarbetet. Lärarna har dock en mindre förskönad uppfattning på samarbetet inom skolan, som ofta beskrivs av dem som icke-existerande. Den mest förekommande formen av aktivt samarbete är mellan lärare inom specifika ämnen, där samarbetet anses som nödvändigt och resursfördelningen tillåter det. Det finns visserligen ett antal överenskomna och gemensamma mål över vad skolorna i sin helhet skall genomföra, men sett i sin helhet – och som ledningen också har tillstått – finns det i princip otydliga ansvars- och samarbetsområden. Detta gör att olika viljor och tankesätt frodas i verksamheten, särskilt när det gäller samarbetet mellan och över blockgränserna, det vill säga mellan F-3, 4-6 och 7-9. Visserligen är tvärfunktionellt samarbete traditionellt sett lågt värderat och ett känsligt ämne inom lärarkåren, men det är inte heller något som uppmuntras från ledningens sida. Som lärarna själva har uttryckt det, är samarbetet nämligen ingen förankrad värdering hos skolledningen, utan någonting som uppstår periodvis. Samarbetet har med andra ord snarare blivit en form av samverkan mellan verksamhetens olika funktioner, vilket innebär att skolan inte agerar som en samlad organisationsenhet (Alvesson, 2003). Ett effektivt tvärfunktionellt samarbete som inte minst bygger på kreativitet och fritt informationsflöde och idéutbyte – framförallt inom organisationen, men även utåt med det lokala samhället – är dock en av de viktigaste ingredienserna till framgångsrikt förändringsarbete (Angelöw, 1991; Gunnarsson & Westin, 2008; Coats & Passmore, 2008; Blaug, Horner & Lekhi, 2006; Price, 2007; Tidd & Bessant, 2009). Ett tvärfunktionellt samarbete som är förankrat i organisationen innebär nämligen en ständig fri ström av idéer och perspektiv, som utmanar medarbetarnas synsätt, utvecklar deras kompetenser och förstärker gruppsamhörigheten (Svensson, 2003). Samarbetet blir därmed en kontinuerlig och naturlig organisationsprocess (Angelöw, 1991), som såväl medvetet som omedvetet utmynnar i en flexibel verksamhet som kännetecknas av ständig organisationsutveckling och anpassning till samhällets föränderliga villkor (Boëthius, 2003). Detta utgör en väsentlig del i Public Value Management (Stoker, 2006; Moore, 1995). Samtidigt utgör ständig organisationsutveckling och anpassning till omgivningen det kanske mest effektiva sättet för en skolverksamhet att utnyttja sitt handlinsutrymme och expandera sina inre gränser (Berg, 1999).

Samarbetet kan därmed ses som en huvudingrediens för organisatoriskt lärande (Svensson, 2003) och ett väsentligt verktyg för att skolverksamheten vid varje tillfälle ska kunna tillförsäkra hållbarheten av en attraktiv och stimulerande lärandemiljö i framtiden, med andra ord tillförsäkra ett ständigt framkallande av medborgarvärde och samhällsnytta.

Resultat 5: Skolan är inte synkroniserad som organisationsenhet och arbetar inte som ett team. Ledningen behöver uppmuntra, förankra och aktivt skapa förutsättningar för samarbete inom och utanför skolan, för att kunna skapa bättre förutsättningar för en effektiv och anpassningsbar skolverksamhet inför framtiden.

5.5 Värdesättande av individen

Värdesättandet av individen handlar om att värna om alla medlemmar i organisationen och se på dem som organisationens egentligen viktigaste resurs (Nacinovic, Galetic & Cavlek, 2009), nämligen att varje individ i skolverksamheten har en viktig roll i skapandet av skolverksamhetens levererade värde till det lokala samhället, och att personalens välmående har en direkt koppling till ökat medborgarvärde (Kefela, 2010). Värdesättandet av individen innebär dock inte bara att visa sin uppskattning och sin respekt för andra människor, utan också att visa sitt genuina intresse för deras välmående, deras idéer, deras behov och deras bekymmer (Ekman, 2003), samt att investera i deras personliga utveckling (Fiorina, 2007; Yukl, 2009). Ledningen är visserligen medveten om att återkoppling och uppskattning är områden som den skulle kunna förbättra sig på, bortsett från medarbetarenkäter saknas i dagsläget aktiva verktyg för att fånga klimatet på arbetsplatsen och förstärka medarbetarnas välmående eller vidta åtgärder vid eventuella problematiska dolda situationer. Trots att alla lärare var eniga i att elevernas återkoppling och uppskattning är viktigare än någon annans, fanns det viss frustration bland lärarna i sina kommentarer om skolledningens bristfälliga återkoppling och närhet till dem. Att ledningen ofta är frånvarande och inte har tid för utökad närhet med medarbetarna ger enligt lärarna en uppfattning på att ledningen inte värdesätter läraryrket och lärarnas kompetens väldigt högt. Samtidigt uttalar de intervjuade på operativ nivå att de inte heller ofta får uppskattning eller återkoppling från andra kollegor för sitt arbete, vilket verkar ha en direkt koppling på lärarnas höga arbetsfördelning och begränsade samarbetsmöjligheter. Motivationen i verksamheten beskrivs av ledningen som hög, men intervjuerna med lärarna har visat att motivationen har blivit sämre på sista tiden i och med det omfattande förändringsarbetet som pågår i organisationen. Stämningen på arbetsplatsen har påverkats negativt, medan oro, ovisshet och otrygghet inför framtiden har ökat bland skolans personal. En organisation som värdesätter individen bör dock kunna se till att det finns tydlig och ärlig kommunikation, som agerar som ett lugnande medel och förvandlar all oro och ovisshet inför förändringsarbetet till något som ger faktiskt värde och betydelse för individens arbetssituation (Yukl, 2009; Fiorina, 2007).

En investering i mänskliga resurser kan gynna förändringsarbetet avsevärt (Nacinovic, Galetic & Cavlek, 2009), därför är ett väldefinierat och rättvist utvärderings- och belöningssystem – som exempelvis grundar sig i medarbetarnas aktiviteter som genererar medborgarvärde (Denhardt & Denhardt, 2007) – också viktigt för ett lyckat förändringsarbete (Coats & Passmore, 2008; Price, 2007; Tidd & Bessant, 2009). Intervjuerna har visat att ett sådant system inte direkt existerar på skolan.

Resultat 6: Organisationskulturen är inte medarbetarorienterad. Ledningen bör utveckla och förankra en stark organisationskultur som värdesätter individen och sätter individernas välbefinnande i fokus, för att kunna skapa bättre förutsättningar för ett lyckat förändringsarbete och utökat levererat värde ut till det lokala samhället.

5.6 Mål- och medelhantering

De mål Odenskolan skall uppnå beskrivs i läroplanen (Skolverket, 2011) vilka innebär att skolan skall ge eleverna kunskap och insikt i grundläggande demokratiska värderingar och specifika ämneskunskaper. Det mått skolan skall användas är kunskapsbetyg kopplade till ämnesspecifika områden. Detta mål skall ställas i relation till de ekonomiska ramar som reglerar den enskilda skolans verksamhet. Generellt beskriver respondenterna på ledningssamt operativnivå att det finns en motstridighet mellan organisationens mål och de medel med

vilka verksamheten skall bedrivas. Även om respondenterna är överens om motstridigheten i sak synliggörs skillnader i hur det påverkar synen på verksamheten utifrån organisatorisk nivå.

Respondenter på ledningsnivå beskriver att motstridigheten ligger i uppdragets natur kopplat till fördelning av ekonomiska medel. Främst beskriver en chef problemet med en resursfördelningsmodell som begränsar handlingsfrihet och möjligt utrymme för anpassning. Vidare påverkas även skolans långsiktiga planeringshorisont genom den osäkra ekonomiska miljön. Vidare relateras, från övriga respondenter, problematiken till de offentliga organisationernas politiska styrning. Den politiska styrningen av både uppdrag och fördelning av medel kan då sägas vara motstridig i sin natur. Dock påpekar en av respondenterna att om det från politisk styrning poängteras att ekonomiska mål skall prioriteras skall också detta vara fokus. Här kan då konstateras att chefernas uppfattning fokuserar på styrningen av skolans verksamhet.

På operativ nivå beskrivs snarare att motstridigheten i uppdraget och tilldelade medel får direkt inverkan i den dagliga driften och undervisningen. Flertalet respondenter upplever att skolans övergripande mål, att genomföra kvalitativ utbildning, inte går att genomföra med nuvarande ekonomiska resurser. Upplevelsen är att en likvärdig skola inte kan garanteras, då ekonomiska förutsättningar snabbt förändras utifrån elevantal men också beroende på politiska beslut. Respondenterna beskriver frånvaron av nedbruten budget på ämnesnivå för att använda i undervisningen men även för kompetensutveckling. Vidare beskrivs även att frånvaron av nedbrutna budgetar på ämnesnivå resulterar i att medarbetarna inte upplever sig förstå budgeten samt inte heller uppleva att någon har kontroll, oavsett nivå. Likväl som på ledningsnivå poängteras från en av respondenterna att ansvaret för utfallet återfinns i den politiska styrningen av organisationen. Dock bör det också påpekas om det är rimligt att ha en övervikt på ekonomiska mål när det faktiskt gäller att utbilda och fostra barn till framtida samhällsmedborgare, vilket en av respondenterna också tydligt har poängterat.

Det kan diskuteras om detta beskriver en problematik som är av extern natur, beroende av ramar och förutsättningar, eller om den är av intern natur, kopplad till verksamhetens effektivitet. Det första som kan konstateras är att respondenterna ger uttryck för att en offentlig organisation särskiljer sig från en privat då uppdraget behandlar motstridiga hänsyn. Detta är något som även Christensen et al. (2005) poängterar. Denna faktor kan då sägas relatera till verksamhetens externa förutsättningar givna av politiska ledningen. Till viss del beskrivs även det i utformningen av fördelning av ekonomiska resurser. Skolans yttre ramar och ekonomiska resurser bestäms efter elevantalet (Skolverket, 2011). Detta blir då en central faktor för skolan att hantera även om ökade ekonomiska medel och ökat elevantal i sig inte är givna förutsättningar för kvalitet. I ett vidare perspektiv kan tilldelningen av resurser och en ojämn fördelning skapa motsättningar och problematik när grundskolor jämförs lokalt eller nationellt. Respondenterna ger uttryck för att en likvärdig skola inte kan garanteras. Enligt Berg (1999) är en likvärdig skola att betrakta som en arena där både jämlikhet och motverkan mot segregering är centrala element. En skola som inte har ekonomiska förutsättningar för att arbeta och bedriva kvalitativ utbildning kan sägas ha svårigheter med att garantera en likvärdig skola. Detta gäller även urvalet. Berg (1999) menar att urvalet också är avhängigt resonemanget kring en likvärdig skola. Beroende på skolans möjligheter till rekrytering av kompetens men också attraktionskraften hos elever är faktorer som påverkar skolan och hur den förhåller sig till sitt uppdrag. Om dessa faktorer inte hanteras kan det skapa utrymme för att skolor positionerar sig och tar olika utrymme, enligt Berg (1999), vilket i sin tur kan skapa en rangordning mellan skolor utifrån deras utbildningskvalitet.

Det kan även diskuteras om problematiken ligger i organisationens interna natur, att skolan upplever det problematiskt att bedriva verksamheten effektivt. Att bedriva en offentlig sektor effektivt samt produktivt beskriver Almqvist (2006) som en central del i New Public Management. Där tenderar fokus att vara ensidigt och inte ta hänsyn till olika målformuleringar. Sett i relation skulle denna faktor då vara det som i stor grad påverkar den enskilda enheten och sätter fokus på vilket mål som skall poängteras. Emellertid blir problematiken för skolan som mångfacetterad organisation när frågan om mål och medel ses ur ett värdeskapande perspektiv för elever, föräldrar samt det övergripande samhället.

Vad gäller värdeskapande tenderar New Public Management att förlora delar av sin styrförmåga då fokus ensidigt är på resultat, utfall och prestation. Enligt både Almqvist (2006) och Denhardt & Denhardt (2000) går brukarens upplevelse till viss del förlorad genom styrformer som återfinns i New Public Management. Snarare finns det starkare stöd för att skolan som institution och prägel på värderingar bör utvärderas och styras enligt Public Value Management. Enligt Stoker (2006) bör snarare en organisation vars uppdrag och grundläggande essens är att bidra till samhällets välfärd tillsammans med ett åtagande att leverera utomordentlig offentlig service ses i ett perspektiv av ett helt servicesystem.

Vad gäller en offentlig organisations förhållningssätt gentemot ett motstridigt uppdrag där olika hänsyn skall tas kan det debatteras om det finns tendenser till skifte i styrstruktur. Det nuvarande systemet kan kopplas till tydliga aspekter av New Public Management som exempelvis prestation och utfall samtidigt som uppdragets art och natur är att bedriva kvalitativ utbildning som genererar värde för den enskilde brukaren samt för samhället i stort.

Resultat 7: Det finns en inneboende motstridighet i skolans övergripande målformulering sett till utförandet av kvalitativ utbildning. Sett till de planeringshorisonter som Odenskolan arbetar utefter kan det även finnas svårigheter att bedriva samt vara en likvärdig skola.

6 SLUTSATSER

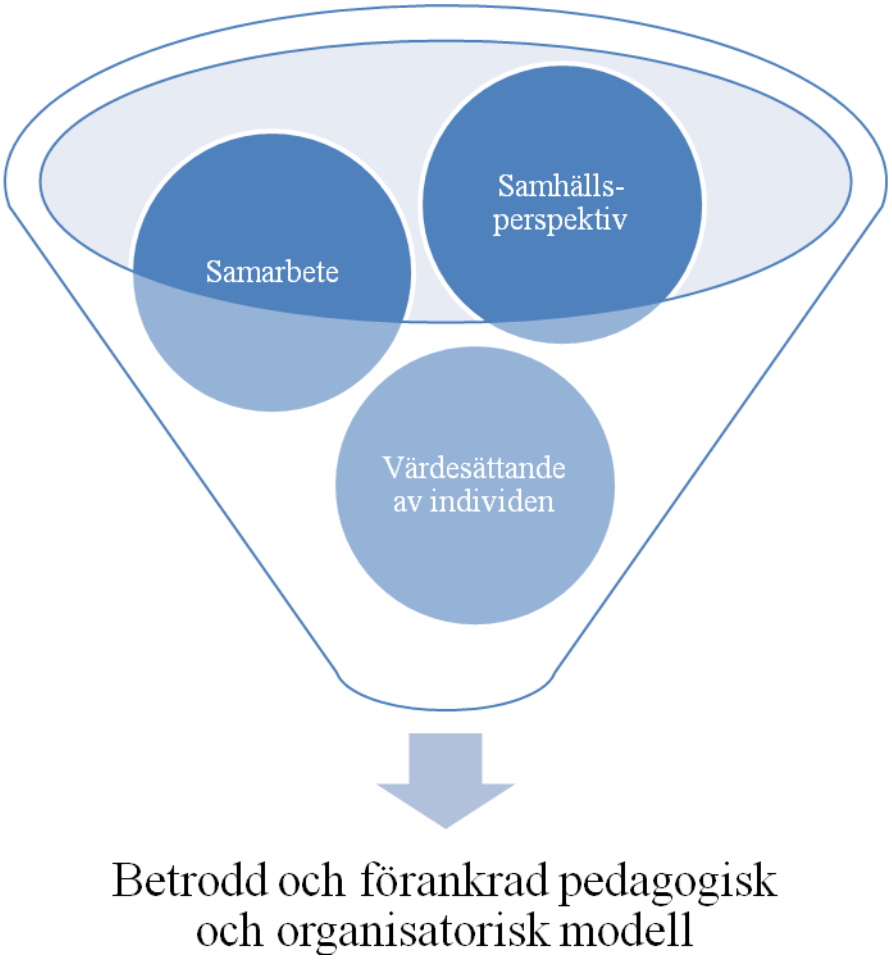
I detta avsnitt diskuteras uppkomna resultat sett till studiens syfte och problem. Vidare förs även en diskussion om generella råd samt utformning av en modell. Sedan diskuteras dragna lärdomar och erfarenheter efter studiens genomförande.

Skolenheter i Sverige är komplexa organisationer. De styrs av centrala övergripande mål, och med den enhetliga nationella läroplanen. Samtidigt är de separata decentraliserade verksamheter med egna organisationsmål och egen organisationskultur. En skolenhet kan därför ses som en hybridorganisation som har viss autonomi och befogenhet att undersöka och utvärdera sina möjligheter, anpassa och utveckla sin verksamhet samt influera och föröka värdet av den offentliga servicen som den levererar till samhället.

Det valda problemområdet i studien grundar sig på hur en organisation, kommunal grundskola, skapar positiva värden för organisationen och dess omgivning. Vidare har syftet med studien varit att urskilja betydelsefulla värdeskapande faktorer. Det är tydligt att tendenser av organisationskonceptet Public Value Management har influerat skolan som organisation till viss del. Främst synliggörs detta när det gäller att skolan agerar på en marknad. Organisationen har då fått ökad möjlighet att utnyttja sitt handlingsutrymme, exempelvis i form av ämnesprofileringar. De resultat som har framkommit i studien har utmynnat i ett antal konkreta resultat som urskiljer sig från helheten.

Resultaten påvisar att det för den lokala skolenheten Odenskolan finns ett antal värdeskapande aktiviteter som är centrala i verksamheten. Värdeskapande faktorer för skolan är företrädesvis att i enlighet med skolans övergripande mål utforma och utveckla demokratiska medborgare för ett framtida samhälle. Dock synliggörs att många av dess värdeskapande faktorer eller aktiviteter behöver utvecklas. Primärt uppfattas att skolan till viss del brister i sina värdeskapande faktorer och att detta påverkar Odenskolans möjlighet till fortsatt framtidsutveckling. Det arbetssätt som skolan väljer som inriktning anses också har betydelse för hur de värdeskapande faktorerna uppfattas av brukare och det intilliggande samhället. Vidare har även den övergripande visionära utvecklingen på lång sikt betydelse för hur organisationen uppfattas, samt vilka möjligheter som ges till styrning. Den visionära utvecklingen och uppfattningen måste införlivas och bli en central del av organisationen samt dess medarbetare. Visionen är en vital del när det gäller Odenskolans valda inriktning och det är av vikt att organisationens framtida utveckling är förankrad hos organisationens medlemmar.

Sammantaget kan dessa ovanstående värdeskapande faktorer, *samarbete, samhällsperspektiv* samt *värdesättande av individen* sägas utgöra de grundläggande fundament över hur skolan skapar värde i sin verksamhet. Dessa tre element samverkar på ett sätt som vi menar skapar en betrodd och förankrad pedagogisk och organisatorisk modell. Motiven till modellen och dess utfall är att samhällsperspektivet har en stor inverkan på hur skolan både uppfattas men även har möjlighet att utnyttja sitt frirum. Element som ingår här är både ekonomiska förutsättningar samt hur skolan uppfattas från samhällets perspektiv. Vidare är samarbetet inom organisationen mellan dess olika medlemmar samt i mötet med eleverna det som är grundläggande för värdeskapande. Värdesättande av individen är även det ett element som bidrar till betrodd och förankrad modell. Med värdesättande menar vi att värdet av den enskilda medarbetaren och dess arbete synliggörs. Detta anses ha betydelse för hur väl medarbetaren accepterar och införlivar visioner eller förändrade arbetssätt från organisationen.



Modell 1 Ingredienser för en framgångsrik pedagogisk och organisatorisk modell

Vidare påvisar resultaten vikten av att en skola som offentlig organisation kontinuerligt bör arbeta med tillitsskapande och legitimitetsfrämjande aktiviteter. Konkret innebär detta vikten av en aktiv samhällsorientering. Likväl bör även organisationen arbeta aktivt nära organisationens individer, såväl personal som brukare, samt att utarbeta gemensamma samarbetsmodeller. Dessa faktorer främjar den yttre bilden av organisationen och bestämmer till viss del vilka möjligheter organisationen har att tänja sina yttre och inre gränser. Detta gör att flexibiliteten samt förändringsbenägenheten hos organisationen ökar vilket kan sägas vara i linje med ökat värdeskapande i verksamheten.

Det kan också påpekas att skolenheternas övergripande mål från staten och de olika tolkningsluckorna som finns i det gemensamma regelverket har bidragit och dessutom intensifierat skolans marknadsorientering. Ett snarare godtyckligt betygssystem har i princip nämligen blivit det enda verktyget för utvärdering av såväl samhällsmedborgare som skolenheter, och detta har också format samhällets preferenser, uppfattningar men även förtroendet för skolverksamheter. Detta utvärderingssätt tar dock inte hänsyn till säregna lokala behov och dessutom motarbetar helhetssynen som utbildning i form av en offentlig service åsyftar.

När det gäller skolans handlingsutrymme kopplat till värdeskapande är Public Value Management en filosofi som vi anser angriper problematiken med handlingsutrymmet utifrån flera synvinklar. Å ena sidan uppmanar filosofin skolenheter att använda sitt

handlingsutrymme utifrån samhällsperspektivet, och genom dialog och bättre information debattera handlingsutrymmet med samhället, influera samhällets preferenser och tillsammans samskapa ett högre medborgarvärde men även nya samhällsnormer. Å andra sidan förutsätter filosofin vissa grundvärderingar, som exempelvis samarbete och värdesättande av individen, vilka sett ur organisationsperspektivet bidrar till ständig organisationsutveckling, med andra ord till effektivisering, bättre resultat och bättre fördelar gentemot konkurrensen. Public Value Management kan därmed också besvara prestandafrågor som berör den interna verksamheten.

Vi anser dock att den svenska skolan är för komplex för att Public Value Management-filosofin ska kunna anammas av en skolenhet på det sättet som den beskrivs i teorin. Eftersom slutmålet för en F-9 skola är gymnasiebehörigheten – det vill säga elevernas kunskap för att komma in på gymnasienivå – blir det svårt, om ens omöjligt, för en enskild skolenhet att förhandla om den målsättning som styrs och regleras på statsnivå. Public Value Management handlar om en balans mellan olika intressenter och ett synsätt som grundas i andra värderingar, därför skulle det i det här fallet behövas en översyn och omställning av hela systemet tillsammans med alla intressenter. Public Value Management kan dock beroende på omständigheterna tillämpas på olika nivåer och på olika angreppssätt, därför anser vi att grundpelarna i detta koncept fortfarande är viktiga för Odenskolan, eftersom den på sikt skulle bidra till en återuppbyggnad av den lokala opinionen och tilliten, samt till en positiv stämning både inom och utanför verksamheten. Detta skulle därmed också kunna ge en lösning på deras ekonomiska problem, och samtidigt bra grunder att stå på i deras fortsatta arbete som modern, stimulerande och attraktiv lärandemiljö i Österärke.

Vi menar att Odenskolan inte ska styra dit New Public Management-marknadsvindar blåser, utan tillåta medborgarna att hoppa på båten och samstyra den. Att följa marknadsutvecklingen och godtyckligt anamma framgångsrika metoder för att modernisera verksamheten kan på kort sikt bidra till att skolan temporärt kan behålla elevantalet och visa bra resultat. Detta kan dock inte ge en bra uppfattning om skolans verkliga kvalitet och genererade medborgarvärde, och inte heller ge några långsiktiga garantier för skolans ekonomiska situation. Skolans hållbarhet i det framtida samhället kan i princip bara tillförsäkras om samhället upplever att det genereras ett värde och om samhället även har tilltron på värdets fortsatta existens i framtiden. Därför är det viktigt att Odenskolan bjuder in det lokala samhället och tillsammans undersöker alla möjligheter baserat på nuvarande situation, samhällsförutsättningar, resurstillgångar och målsättningar för servicevärde, för att tillsammans skapa den modell och vidta dessa angreppsåtgärder som utmynnar i för tillfället bästa möjliga lösning.

6.1 Lärdomar och erfarenheter

Vår initiala utgångspunkt med denna studie var att studera det unika med en offentlig utbildningsorganisation och på vilka sätt de kan anpassa och agera utifrån föränderliga förutsättningar. En kommunal grundskola har under processen varit tydlig då det är en institution som har ett flertal intressenter. Bidragande faktor var också att en av initiativtagarna till studien har koppling dit, samt att den kommunala skolan *Odenskolan* var positivt inställd till att medverka. Värdeskapande, New Public Management och Public Value Management var tidigt begrepp som blev centrala för oss. Däremot kan det konstateras att vi i ett tidigare skede borde ha tittat mer på teorier som berör politisk styrning och resursfördelning då dessa faktorer har återkommit som begrepp under studiens gång. Nu har dock stycken och tankar kring modeller för resursfördelning använts i problemets bakgrund. Likväl är det vår uppfattning att fokus på resursfördelningsmodeller hade fått uppsatsen att

skifta fokus samt fått en annan prägel. Samtidigt har detta emellertid varit en faktor i arbetsprocessen. Det har också bidragit till uppsatsens slutgiltiga form.

Initialt var vår ambition att intervjua fler medarbetare på operativ nivå. Det är möjligt att studiens fokus då hade gett oss en större spridning i det insamlade empiriska materialet men det är vår inställning att den insamlade empirin i sin nuvarande utformning ger en bred spektra av åsikter och tankar. Genom att urvalet av respondenter har vi fått spridning på olika hierarkiska nivåer. Dock har aspekter av den politiska styrningen synliggjorts i studien. Det är möjligt att det genom inkludering av respondenter från den politiska styrningen hade genererat ytterligare dimensioner till studiens resultat och analys. Dock är det vår uppfattning att studien då hade fått ett bredare fokus mot en mer övergripande inställning till värdeskapande element i utbildningsverksamhet på förvaltnings- eller politisk nivå och inte centrerad på enhetsnivå. I nuläget hade inkludering av den politiska styrningen varit av intresse men det finns en risk att den initiala problematiken med en studie på enhetsnivå hade förminskats. Att studera den politiska styrningen har heller inte varit syftet med studien, och slutprodukten kan till viss del då sägas ha särskiljt sig från den nuvarande.

Det är även värt att notera ett antal aspekter rörande vår analys samt slutsatser. Delvis kan de sägas ha en negativ ton riktad mot den studerade organisationen och dess arbetssätt. Det är naturligtvis så att de aspekter som uppkommit under studiens gång skall ses utifrån den teoretiska referensramen. Samtidigt är vi medvetna om att de aspekter som vi berör förvisso synliggör situationen på *Odenskolan* samtidigt som liknande resultat och slutsats även kan finnas på andra skolenheter.

LITTERATUR

Aldridge, R. & Stoker, G. (2002). *Advancing a Public Service Ethos*. London: New Local Government Network.

Alford, J. & Hughes, O. (2008). Public Value Pragmatism as the Next Phase of Public Management. *The American Review of Public Administration*, 38(2), s. 130-148.

Almqvist, R. (2006). *New Public Management.* Malmö: Liber.

Alvesson, M. (2003). Att synkronisera föreställningar – Företagskultur och ledarskap. I: Sandberg, Å. (Red.). *Ledning för alla? Perspektivbrytningar i arbetsliv och företagsledning*, 4:e upplaga. (s. 223-249). Stockholm: SNS Förlag.

Angelöw, B. (1991). *Det goda förändringsarbetet – Om individ och organisation i förändring*, Lund: Studentlitteratur.

Assarson, I. (2007). *Talet om en skola för alla – Pedagogers meningskonstruktion i ett politiskt uppdrag.* Doktorsavhandling. Malmö: Holmbergs.

Bell, J. (2006). *Introduktion till forskningsmetodik*. Lund: Studentlitteratur.

Benington, J. (2011). From Private Choice to Public Value? I: Benington, J. & Moore, M. (Red.). *Public Value: Theory and Practice* (s. 31-51). Basingstoke: Macmillan.

Berg, G. (1999). *Skolkultur – nyckeln till skolans utveckling*. Stockholm: Förlagshuset Gothia.

Berg, G. (2003). *Att förstå skolan – En teori om skolan som institution och skolor som organisationer*. Lund: Studentlitteratur.

Blaug, R., Horner, L. & Lekhi, R. (2006). *Public value, politics and public management. A literature review*. London: The Work Foundation.

Boëthius, S. B. (2003). Ledarskap, grupper och organisationer i ett psykoanalytiskt perspektiv. I: Sandberg, Å. (Red.). *Ledning för alla? Perspektivbrytningar i arbetsliv och företagsledning*, 4:e upplaga. (s. 250-279). Stockholm: SNS Förlag.

Bovaird, T. (2003). Strategic Management in Public Sector Organizations. I: Bovaird, T. & Löffler, E. (Red.). *Public Management and Governance* (s. 55-74). London: Routledge.

Broussine, M. (2003). Public Leadership. I: Bovaird, T. & Löffler, E. (Red.). *Public Management and Governance* (s. 175-188). London: Routledge.

Bumbar, M. & Žero, D. (2007). *Frirummet som skolreform – en studie om skolutveckling.* Examensarbete, Göteborgs universitet, Sociologiska institutionen.

Christensen, L., Engdahl, N., Grääs, C. & Haglund, L. (2001). *Marknadsundersökningar: en handbok*, 2:a upplaga. Malmö: Holmbergs.

Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P. G. & Røvik, K. A. (2005). *Organisationsteori för offentlig sektor*. Malmö: Liber.

Coats, D. & Passmore, E. (2008). *Public Value: The Next Steps in Public Service Reform.* London: The Work Foundation.

Curtain, R. (2003). *How Citizens Can Take Part in Developing and Implementing Public Policy*. Canberra: Australian Public Policy Research Network.

Damberg, M. (2011, 30 november). Fem förslag för rättvisa betyg. *Svenska Dagbladet*, Hämtad 2012-05-24 [http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/fem-forslag-for-rattvisa-betyg_6673616.svd].

Denhardt, R-B. & Denhardt, J-V. (2000). The New Public Service: Serving Rather than Steering. *Public Administration Review,* 60(6), s. 549-559.

Denhardt, R-B. & Denhardt, J-V. (2007). *The New Public Service. Serving, Not Steering (expanded edition)*. New York: M.E. Sharpe.

Ekman, G. (2003). *Från prat till resultat – Om vardagens ledarskap*. Malmö: Liber

Entwistle, T. & Martin, S. (2005). From Competition to Collaboration in Public Service Delivery: A New Agenda for Research. *Public Administration,* 83(1), s. 233–242.

Fiorina, C. (2007). *Tough Choices, A memoir.* New York: Portfolio, Penguin Group.

Guba, E. & Lincoln, Y. (1985). *Naturalistic Inquiry.* London: Sage Publications.

Gunnarsson, C. & Westin, O. (2008). *Breaking The Wall and Stretching The Frame: Public Value Creation in Intrapreneurial Units. 25th International Conference on Accounting, Auditing & Management in Public Sector Reforms, Amsterdam, Netherlands*.

Hagström, B. (1990). *Chef i offentlig verksamhet – Forskning kring offentligt ledarskap.* Lund: Studentlitteratur.

Hood, C. (1995). The "New Public Management" in the 1980s: variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society,* 20(2,3), s. 93-109.

Horner, L. & Hazel, L. (2000). *Adding Public Value*. London: The Work Foundation.

Hyndman, N. & McGeough, F. (vintern 2008). NPM and performance measurement: A comparative study of the public sectors in Ireland and the UK. *The Irish Accounting Review,* 15(2), s. 29-57.

Kefela, G. T. (2010). Understanding organizational culture and leadership – Enhance efficiency and productivity. *PM World Today,* 12(1), s.1-14.

Kelly, G., Mulgan, G. & Muers, S. (2002). Creating Public Value: An Analytical Framework for Public Service Reform. *Discussion paper prepared by the Cabinet Office Strategy Unit, United Kingdom.*

Luke, J. S. (1998). *Catalytic Leadership: Strategies for an Interconnected World*. San Francisco: Jossey-Bass.

Malmberg, B., Andersson, E. & Östh, J. (2012, 20 maj). Skolvalet används för att undvika underprivilegierade. *Dagens Nyheter*, Hämtad 2012-05-26 från < http://www.dn.se/debatt/skolvalet-anvands-for-att-undvika-underprivilegierade>.

Merchant, K. & Van der Stede, W. (2007). *Management Control Systems.* Essex: Pearson Education Limited.

Moore, M. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government.* Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

Moore, M. (2007). Mark H. Moore on public value. *Management Issues*. Hämtad 2012-05-06 från <http://www.management-issues.com/2007/11/5/mentors/mark-h_-moore-on-public-value.asp>.

Moore, M. & Sanjeev, K. (2004). On Creating Public Value: What Business Might Learn from Government about Strategic Management. *Corporate Social Responsibility Initiative Working Paper No. 3.* Cambridge, Massachusetts: John F. Kennedy School of Government, Harvard University.

Nacinovic, I., Galetic, N. & Cavlek, N. (2009). Corporate Culture and Innovation: Implications for Reward Systems. *World Academy of Science, Engineering and Technology,* (53), s. 397-402

O' Flynn, J. (2007). From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications. *The Australian Journal of Public Administration,* 66(3), s. 353-366.

Perry, J. L. & Wise, L. (1990). The Motivational Bases of Public Service. *Public Administration Review,* 50(3), s. 367-373.

Price, R. M. (2007). Infusing Innovation into Corporate Culture. *Organizational Dynamics,* 36(3), s. 320-328.

Rhodes, R. A. W. & Wanna, J. (2007). The Limits to Public Value, or Rescuing Responsible Government from the Platonic Guardians. *The Australian Journal of Public Administration,* 66(4), s. 406-421.

Rothstein, B. (2012, 28 april). De lokala skolledarna är nyckeln för att lösa krisen. *Dagens Nyheter*, s. 6.

Shenton, A. K. (2004). *Strategies for ensuring trustworthiness in qualitative research projects. Education for Information*, 22, s. 63-75.

Skolinspektionen. (2012). *Demokrati och värdegrund*. Hämtad 2012-06-06 från <http://www.skolinspektionen.se/sv/Tillsyn--

granskning/Kvalitetsgranskning/Skolinspektionen-granskar-kvaliteten/Demokrati-och-vardegrund/>.

Skolverket. (2009). *Rapport 330, Resursfördelning utifrån förutsättningar och behov?* Stockholm: Skolverket.

Skolverket. (2011). *Läroplan för grundskolan, 2011*. Stockholm: Skolverket

Stoker, G. (2006). Public Value Management: A New Narrative of for Networked Governance? *The American Review of Public Administration,* 36(1), s. 41-57.

Svensson, L. (2003). Lärande genom organisationsutveckling. I: Sandberg, Å. (Red.). *Ledning för alla? Perspektivbrytningar i arbetsliv och företagsledning,* 4:e upplaga. (s. 280-302). Stockholm: SNS Förlag.

Tidd, J. & Bessant, J. (2009). *Managing Innovation, Integrating Technological, Market and Organizational Change,* 4:e upplaga. Chichester: John Wiley & Sons

Williams, I. & Shearer, H. (2011). Appraising Public Value: Past, Present and Futures. *Public Administration,* 89(4), s. 1367-1384.

Yukl, G. (2009). *Leadership in Organizations,* 7:e upplaga. New Jersey: Pearson.

Örebro Kommun. (2012a). *Kvalitetsredovisning 2010/2011 Odenskolan F-9 inkl fritidshem Österärkes områdesnämnd*. Örebro. Hämtad 2012-05-26 från <http://www.orebro.se/download/18.78606a401350ef9311d80007906/OdenskolanF9+KR+10_11.pdf>.

Örebro Kommun. (2012b). *Vision 2016*. Örebro. Hämtad 2012-05-26 från <http://www.orebro.se/download/18.50c1f0af136eec8c8618000563/Vision+2016.pdf>.

Bilaga

Intervjuguide

1) Bakgrund och befattning, vilken uppgift har du och hur beskriver du ditt jobb?

2) a. Hur ser du på skolans nutida situation?
   b. Hur har den påverkat dig?
   c. Hur tror du att skolan skulle kunna få sina elever tillbaka?

3) Public Value Management är ett nytt synsätt när det gäller styrning av offentliga organisationer. Huvudkärnan i detta är som namnet antyder leveransen av ett högt offentligt värde, ett så kallat medborgarvärde. I skolvärlden skulle detta innebära att lärare i samspel med till exempel eleverna/elevernas föräldrar identifierar och aktivt jobbar för att möta lokala behov.
   a. Hur tycker du att du bidrar/kan bidra till skapandet av medborgarvärdet?
   b. Hur kan man enligt din åsikt skapa förutsättningar och leverera ett mervärde till skolans elever?

4) Känner du dig uppskattad för det arbete du utför? Hur upplever du förekomsten av feedback i ditt uppdrag?

5) Hur skulle du vilja beskriva samarbetet med andra lärare inom ditt ämne, med andra lärare inom årskursen och med andra lärare/personal i helhet?

6) Hur upplever du balansen mellan ekonomiska mål för verksamheten (att hålla budget) och kvalitativa mål (att nå en viss kvalitet på utbildningen)? Vad är viktigast som du upplever det?