

Pedagogisk forskning i Sverige

PfS.

Vol. 26 No. 1 2021

Storskalig skolförbättring genom
Samverkan för bästa skola (SBS) –
konsekvenser, möjligheter och hinder

Tidskriften Pedagogisk forskning i Sverige är en vetenskaplig tidskrift som dokumenterar, granskar och debatterar pedagogisk forskning och dess villkor i Sverige. Tidskriften har sedan starten 1996 varit ett viktigt bidrag för utvecklingen av teori och metodfrågor inom svensk pedagogisk forskning och övriga Skandinavien. Tidskriften utkommer med fyra enkelnummer alt. två dubbelnummer per år.

Välkommen med manus i form av forskningsartiklar, essäer, debattartiklar, recensioner av ny utkommen litteratur och fakultetsopponenters sammanfattade synpunkter på aktuella doktorsavhandlingar. En överblick över författarvägledningar finner du på tidskriftens onlineportal www.pedagogiskforskning.se. Utförliga författarvägledningar kan laddas ner i tidskriftens Open Journal System, tillgänglig via onlineportalen.

Ägare: Föreningen SWERA, Swedish Educational Research Association

Ansvarig utgivare: Sverker Lindblad, professor, Göteborgs universitet

Huvudredaktör: Daniel Sundberg, professor, Linnéuniversitetet

Redaktör: Andreas Nordin, docent och Bettina Vogt, lektor, Linnéuniversitetet

Redaktionssekreterare: Bettina Vogt, lektor, Linnéuniversitetet

Redaktionsassistent: Camilla Forsberg, doktorand, Linnéuniversitetet

Nationellt råd: Andreas Fejes (Linköpings universitet), Ulrika Jepson Wigg (Mälardalens högskola), Andreas Bergh (Örebro universitet), Jonas Aspelin (Högskolan Kristianstad), Linda Rönnberg (Umeå universitet), Erika Björklund (Högskolan i Gävle), Åsa Mäkitalo (Göteborgs universitet), Marie Nilsberth (Karlstad universitet), Joakim Landahl (Stockholms universitet), Marie Karlsson (Uppsala universitet), Sangeeta Bagga-Gupta (Högskolan i Jönköping), Helena Korp (Högskolan Väst), Fredrik Lindstrand (Konstfack Stockholm), Johan Dahlbeck (Malmö universitet), Göran Bostedt (Mittuniversitetet), Sara Irisdotter Aldenmyr (Högskolan Dalarna), Eva Brodin (Lunds universitet), Pernilla Nilsson (Högskolan i Halmstad), Lovisa Bergdahl (Södertörns högskola)

Nordiska medlemmar: Kirsten Sivesind (Norge), John B Krejsler (Danmark), Michael Uljens (Finland), Gestur Gudmundsson (Island)

Adress: Pedagogisk forskning i Sverige, Linnéuniversitetet, 351 95 Växjö

E-post: redaktion.pedforsk@lnu.se

Onlineportal: www.pedagogiskforskning.se

Alla publicerade bidrag i tidskriften lyder under Creative Common Licensen CC BY-ND.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Förord	5
--------	---

Temanumrets gästredaktörer inleder

Samverkan för bästa skola – skolförbättring som politiskt styrd nationell angelägenhet genom samverkan och forskarmedverkan <i>Jan Håkansson & Niclas Rönström</i>	7
---	---

Artiklar

Mötet mellan den statliga och kommunala kvalitetsstyrningen inom ramen för Samverkan för bästa skola <i>Carl-Henrik Adolfsson & Jan Håkansson</i>	15
Styrning genom samverkan? – En textanalys av dominerande diskurser i en statlig skolförbättringssatsning <i>Malin Kronqvist Håård</i>	42
Förbättringskapacitet som funktionalistisk strukturering eller en professionellt lärande gemenskapskultur <i>Ulf Blossing</i>	70
Transformering av en masterplan till åtgärdsplaner i svenska skolor - En kvalitativ explorativ fallstudie av Samverkan för Bästa skola (SBS) <i>Mats Lundgren, Eva-Lena Embretsen, Ulf Nyttell & Stefan Weinholz</i>	94

Kommentarer

- Styring og støtte i moderne governance – samverkan för bästa skola 126
Tine S. Proitz
- I möte mellan lånade trådar och en ursprungsvarp 133
Pia Skott

Förord

I detta temanummer riktas intresset mot det omfattande forsknings- och utvecklingsarbete som under de senaste åren skett inom ramen för den statliga satsningen *Samverkan för bästa skola* (SBS). Satsningen syftar till att höja kunskapsresultaten i skolan samt öka likvärdigheten inom och mellan landets skolor. Temanumret innehåller fyra artiklar som på olika sätt analyserar och problematiserar SBS och dess konsekvenser för såväl forskning som praktik utifrån olika perspektiv.

I den första artikeln av Carl-Henrik Adolffsson och Jan Håkansson *Mötet mellan den statliga och kommunala kvalitetsstyrningen inom ramen för Samverkan för bästa skola* analyseras samspelet mellan den statliga och kommunala nivån utifrån ett organisationsteoretiskt perspektiv i samband med involverade skolors kvalitetsutvecklingsarbete. Malin Kronqvist Håård analyserar i sin artikel *Styrning genom samverkan? En textanalys av dominerande diskurser i en statlig skolförbättringsatsning* hur SBS konstrueras diskursivt och hur dessa diskurser ramar in vad som blir möjligt att tänka, säga och göra i SBS-sammanhanget. Vidare så för Ulf Blossing i sin artikel *Förbättringskapacitet som funktionalistisk strukturering eller en professionellt lärande gemenskapskultur* en diskussion om riskerna med en alltför funktionalistisk strukturering av Skolverkets grundmaterial för nulägesanalys och hur brister hos huvudmän och skolor kan medföra att materialet inte når sina syften. I den sista artikeln av Mats Lundgren, Eva-Lena Embretsen, Ulf Nyttell och Stefan Weinholz *Transformering av en masterplan till åtgärdsplaner i svenska skolor - En kvalitativ explorativ fallstudie av Samverkan för Bästa skola (SBS)* undersöks avslutningsvis vad som händer i processen när de nationella direktiven ska omsättas i konkret handling på skolnivå och hur detta kommer till uttryck i och genom skolors problembeskrivningar och inblandade aktörers meningsskapande.

Numret avslutas med två reflekterande texter av Tine S Prøitz och Pia Skott som bjudits in särskilt av redaktionen för att kommentera och ge sin syn på temanumrets innehåll och principiella frågor.

Temanumrets artiklar och avslutande kommentarer bildar tillsammans en teoretiskt och empiriskt välinformerad diskussion kring skolförbättrings-

arbete i allmänhet och *Samverkan för bästa skola* i synnerhet som vi hoppas ska ge stimulerande läsning och bidra till fortsatt diskussion.

Redaktionen för Pedagogisk forskning i Sverige

Samverkan för bästa skola – skolförbättring som politiskt styrd nationell angelägenhet genom samverkan och forskarmedverkan

Jan Håkansson
Högskolan Dalarna

Niclas Rönnström
Stockholms universitet

Skolförbättring kan ytterst förstås som en strävan efter att göra skolor till goda platser för elevers lärande och utveckling vilket i sin tur kan innebära arbete på flera nivåer inom skolornas och skolhuvudmännens organisationer (Rönnström & Johansson, 2021; Håkansson & Sundberg, 2016). Regeringsuppdraget *Samverkan för bästa skola* kan ses som en politiskt styrd satsning på att göra arbete med att förbättra skolor till en nationell angelägenhet bland såväl interna som externa intressenter knutna till skolsystemet. I juni 2015 gav regeringen Skolverket i uppdrag att i dialog med huvudmän genomföra insatser i syfte att höja kunskapsresultaten och öka likvärdigheten inom och mellan skolor (U2015/3357/S). Dessa insatser skulle i synnerhet riktas till skolor med låga kunskapsresultat eller med hög andel elever som inte fullföljer sina studier. Det angavs att insatserna särskilt ska riktas mot de skolor som redan har eller bedöms att få svårigheter att förbättra sig själva med avseende på kunskapsresultat och eventuella brister med avseende på likvärdighet. Huvudmän och skolor aktuella för stödande insatser skulle primärt identifieras genom underlag från Skolinspektionen. Inledningsvis riktades den omfattade satsningen mot grundskolor och gymnasieskolor inklusive särskoleverksamheten. Sedan dess har även förvaltningsnivån (eller motsvarande) och förskolan, förskoleklassen och

fritidshemmet tillförts regeringsuppdraget och kan numera bli föremål för insatser inom *Samverkan för bästa skola* (U2019/03786/S).

I regeringsuppdraget framgår det att insatser ska identifieras i samverkan med berörda huvudmän som kan behöva stärka förmågan att planera, följa upp och utveckla skolverksamheten med ökade resultat och ökad likvärdighet som mål. Dialog mellan Skolverket, skolenhet och huvudman föreslogs vara den procedur med vilken överenskommelser ska fastställas, och i uppdraget framgår det att elever ska få möjlighet att yttra sig kring frågor som berör dem. Vidare angav regeringen att insatser i enlighet med skollagen ska baseras på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet.

När regeringen formulerade uppdraget till Skolverket utgick de från den rätt till utbildning varje elev ska tillförsäkras genom sin skolplikt, men också ett flertal rapporter från OECD, Skolverket och Skolinspektionen som vittnade om brister i svenska skolors förmåga att ordna utbildning av god kvalitet (U2015/3357/S). Skillnader i likvärdighet mellan och inom skolor hade ökat, vilket undergrävde elevers rätt till utbildning. Det hävdades att många svenska skolor saknade förmåga att arbeta målriktat med att garantera alla elevers deltagande och framgång i skolarbetet. En ansenlig mängd skolor ansågs uppvisa bristande kunskap om och kontroll över kunskapsresultat och undervisningsprocesser samt uppföljning av dessa, och många skolor förmådde inte att anpassa undervisningen till elevers varierande förutsättningar.

Regeringen angav ytterligare ett skäl för uppdraget *Samverkan för bästa skola* med hög relevans för hur det senare kom att utformas av Skolverket (U2015/3357/S). De skolor och huvudmän hos vilka Skolinspektionen hade påtalat brister var som regel lämnade att på egen hand åtgärda problemen. Flera av dem saknade nödvändigt stöd efter det att inspektörerna gjort sina granskningar. OECDs (2015) bedömning av den svenska skolan hade pekat på detta problem. Skolor med stora brister fick inte stöd i sitt förbättringsarbete och därmed nyttjades inte den kunskap som finns att tillgå inom detta område. Skolor med stora utmaningar förutsattes klara av förbättringsarbetet själva när i stället forskning visar att de behöver externt stöd under lång tid, och OECD rekommenderade i sin rapport *Improving Schools in Sweden* ett göra skolförbättring till en gemensam nationell angelägenhet bland skolsamhällets olika intressenter (OECD, 2015).

Skolverket (2016) redovisade en genomförandeplan våren 2016. I den beskrev Skolverket hur de avsåg ta sig an det utmanande uppdrag regeringen tilldelade dem. I den framgår att allt arbete inom SBS ska utgå från vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet:

I planeringen och genomförandet av uppdraget kommer [...] Skolverket att samråda och samverka med forskare som har kvalificerade kunskaper om skolutveckling. Forskarna kan bidra med sin expertkunskap till Skolverkets arbete genom att identifiera och genomföra relevanta utvecklingsinsatser samt ge vägledning i genomförandet för att säkerställa att Skolverkets arbetar utifrån vetenskap och beprövad erfarenhet. (Skolverket, 2016, s. 25)

Skolverket redovisade för regeringen hur de avsåg genomföra uppdraget och hur det innefattade samordning med andra uppdrag, men också med många andra aktörer med relevans för genomförandet, som till exempel flera av landets lärosäten. Skolverket inrättade dialogteam för arbetet, och en särskild arbetsbeskrivning för de medarbetare som skulle fungera som processtödjare i samverkan mellan skolor och huvudmän. I genomförandeplanen beskrev Skolverket också procedurer för urval av skolor och huvudmän, hur överenskommelser skulle göras, hur nulägesanalyser skulle genomföras på berörda skolenheter samt hur åtgärdsplaner skulle upprättas.

Fram till pandemin som drabbade nationer över hela världen våren 2020 erbjöd Skolverket varje termin upp till femton olika skolhuvudmän skolutvecklingsstöd under tre år i syfte att höja kunskapsresultaten, öka likvärdigheten och att stärka de berörda skolornas och huvudmännens kapacitet att själva förbättra sin verksamhet med avseende på kunskapsresultat och likvärdighet (Skolverket, 2020). Det typiska upplägget är att Skolverket bär huvudsakligt ansvar för att föra dialog med representanter från huvudmän och skolor kring vad deltagande i *Samverkan för bästa skola* innebär, och att stödja de som väljer att delta med att göra analyser och att ta fram åtgärdsplaner. De lärosäten som medverkar gör det främst i rollen som utförare av insatser i samverkan med berörda skolor och huvudmän, men de ger också vetenskapligt stöd till Skolverket och visst stöd i det analysarbete som leds av Skolverkets processtödjare och som föregår skolutvecklingsinsatser. Våren 2021 deltar långt över hundra huvudmän och många hundra skolor och förskolor i *Samverkan för bästa skola* som är en av de mest omfattande nationella satsningarna på att förbättra skolor som någonsin genomförts i Sverige. Fler än hundra forskare och lärare från svenska lärosäten deltar i arbetet hos berörda skolor och huvudmän.

Samverkan för bästa skola är nu inne på sitt sjätte år. Det är inte enbart det faktum att det är en offentlig angelägenhet som gör det viktigt att beforska. Det är också en ofantlig verksamhet som har initierats och fortgår bland våra skolor, och som direkt berör tiotusentals människor som verkar i skolan vilket motiverar att söka kunskap om det omfattande arbete som pågår. Från tidigare forskning om att förbättra skolor kan vi

skönja en produktiv spänning i termer av en forskningsbaserad optimism och skepticism med avseende på större krafttag på att förbättra skolor (Hopkins, 2005; Townsend, 2007). Å ena sidan vet vi att alla elever kan lära och att alla skolor kan förbättras avsevärt givet att omständigheterna är de rätta. Vi vet också socio-ekonomiska och olika omgärdande villkor inte avgör i vilken utsträckning skolor fungerar väl eller ej. Bra och dåligt fungerande skolor finns i alla sorters områden, och forskningen om att förbättra skolor har kunnat peka på hur skadligt det kan vara att vanemässigt se barn och unga som obotliga bärare av de problem som yttrar sig i skolor i termer av låga resultat, bristande ordning och utebliven skolframgång (se t.ex. Murphy, 1991). Från forskningen om att förbättra skolor finns mycket att lära om villkor, processer, ledning, organisering, kultur och faser som främjar arbete med att göra skolor till goda platser för elevers lärande och utveckling (se t.ex. Jarl m.fl., 2017; Larsson & Löwstedt, 2020; Håkansson & Sundberg, 2016; Townsend, 2007; Hopkins, 2005). Å andra sidan frammanas en viss skepticism inom forskningsfältet i ljuset av ett nästan oräkneligt antal studier som visar på svårigheter med att förbättra skolors inre arbete och kärnprocesser med hjälp av storskaliga satsningar eller politiska initiativ (Hopkins et al., 2014; Hopkins, 2005). Skepticismen grundas vanligtvis i att arbete med skolförbättring ofta innebär att söka enkla lösningar på komplexa problem vilket gör att hävdade krafttag framstår som tillfälliga kampanjer. Det är till exempel vanligt att arbete med att förbättra skolor kringgår lokala förutsättningar och lokal beredskap för arbetet, att viktiga skillnader mellan skolor negligeras, att krav på förbättring inte följs av ändamålsenligt stöd för arbetet och att fokus på elevernas lärande och utveckling inte skärps utan snarare grumlans av andra överväganden (Håkansson & Sundberg, 2016, 2020).

Samtidigt är forskningen om skolförbättring och skolutveckling i ständig rörelse med samhällsutvecklingen, skolsystemens förändringar och styrning, samt de skiftande förväntningar vi ställer på våra skolor. Under 2000-talet har knappast någon kunnat undgå hur skola och utbildning i allt högre grad har knutits till ekonomiska målsättningar och styrts av effektivitetsnormer, och att krav på elevers och skolors måluppfyllelse och utbildningsresultat har hamnat i strålkastarljuset (Rönström, 2015). Denna utveckling tillsammans med senare decenniers decentralisering (Carlgren & Hörnqvist, 1999) men också tilltagande recentraliseringstendenser (Wahlström & Sundberg, 2017; Håkansson & Adolfsson, 2021) påverkar synen på och villkoren för vad det innebär att arbeta med skolförbättring. Att skolförbättring är ett landskap i förändring som beror av samhällsutvecklingen reflekteras i en rad forskningsöversikter (Hopkins et al., 2014; Reynolds et al., 2014; Townsend, 2007; Håkansson & Sundberg, 2016). Allt fler nationer söker idag samverkansmodeller som har ambitionen att införliva forskningsbaserade lärdomar och som strävar efter en hälsosam balans mellan top-down och

bottom-up strategier, mellan nationella ambitioner och lokala förutsättningar, samt mellan ökade krav på kapacitetsbyggande och stöd- och utbildningsinsatser som gör det möjligt för yrkesverksamma att axla de krav som ställs (Hopkins et al., 2014; Håkansson & Sundberg, 2016). Flera forskare menar dessutom att samverkan kring skolförbättring genom att mobilisera externa och interna, privata och offentliga aktörer har kommit att utvecklas till en ny skolutvecklingsindustri (VanGronigen m.fl., 2020).

Det är i ljuset av denna utveckling det är intressant att med forskarblick närma sig Samverkan för bästa skola som i dess grundläggande idé och design tycks möjliggöra och eftersträva forskningförankring som dialogisk samverkan mellan berörda parter. Av utlysningen till det här temanumret av Pedagogisk forskning i Sverige framgick att vi som gästredaktörer tillsammans med tidskriftens redaktion efterfrågade bidrag som skulle kunna belysa, analysera och problematisera konsekvenser, möjligheter och hinder i ett av de mer omfattande nationella skolförbättringsprogrammen som genomförts i Sverige – *Samverkan för bästa skola*. När vi nu presenterar ett färdigt temanummer kan vi konstatera att det inrymmer såväl teoretiskt informerade och problematiserande som empiriskt grundade bidrag. De rör sig mellan skilda teoretiska perspektiv och metodansatser med undersökningar och analyser av olika delområden inom SBS. En företeelse som *Samverkan för bästa skola* inrymmer ett stort antal möjliga frågor att undersöka och artiklarna i det här numret ger naturligtvis inte svar på alla dessa. Förhoppningsvis kan den här starten inspirera till att nya frågor ställs och att fortsatt forskning blir följderna av de lärdomar som dras i de aktuella studierna.

I artikeln med titeln ”Mötet mellan den statliga och kommunala kvalitetsstyrningen inom ramen för Samverkan för bästa skola” undersöker Carl-Henrik Adolfsson, Linnéuniversitetet och Jan Håkansson, Högskolan Dalarna, vad som sker i mötet mellan den statliga och kommunala kvalitetsstyrningen på skolor som deltar i Samverkan för bästa skola. Historiskt och utifrån forskning har det systematiska kvalitetsarbetet främst hanterats av huvudmännen och skolorna, men SBS har inneburit att staten via Skolverket på ett delvis nytt sätt griper in i dessa processer. Artikeln belyser utifrån organisationsteoretiska perspektiv och intervjudata från fyra SBS-skolor, samt från representanter för huvudmannen och Skolverket hur tidigare gränsdragningar mellan stat, kommun och skola utmanas på olika sätt genom SBS, bland annat i fråga om kvalitetsarbetets närhet och distans till skolledarna, lärarna och undervisningen. Samtidigt uppfattas detta på delvis olika sätt av de olika aktörer som är inblandade i det lokala utvecklingsarbetet på olika nivåer.

Malin Kronqvist Håård vid högskolan Dalarna är författare till artikeln med titeln ”Styrning genom samverkan? En textanalys av dominerande diskurser i en statlig skolförbättringsinsatsning”, där tre texter om SBS analyseras utifrån

narrativa och diskursiva perspektiv. Syftet är att synliggöra och lyfta fram underliggande diskurser i retoriken kring SBS i de analyserade texterna. I det här fallet genomförs en Foucaultinspirerad analys av språkliga mönster i policytexter om Samverkan för bästa skola med målet att visa hur det språk som används sätter gränser för vad som är (och inte är) möjligt att tänka, säga och göra. Konkurrerande diskurser kring flitigt använda begrepp som till exempel samverkan och skolutveckling står i fokus och kring dessa identifieras olika spänningsfält. Enligt författaren kan den här typen av diskursanalyser hjälpa oss att lyfta blicken från olika förgivettaganden som genomsyrar offentliga texter, vilket kan öppna för alternativa tanke- och handlingssätt.

I Ulf Blossings, Göteborgs universitet, bidrag ”Förbättringskapacitet som funktionalistisk strukturering eller en professionellt lärande gemenskapskultur” analyseras Skolverkets material för nulägesanalyser inom SBS. Med avstamp i dåtida och nutida forskningsperspektiv på begreppet förbättringskapacitet undersöks i vilken grad Skolverkets formulär för nulägesanalyser uppmärksammar skolledares och lärares arbetsrelationer och aktioner inom ramen för ett spänningsfält av funktionalistisk strukturering och en professionellt lärande gemenskap. I artikeln förs en diskussion om riskerna med en alltför funktionalistisk strukturering i Skolverkets grundmaterial, men också att flera komponenter och aktiviteter i SBS-arbetet kan nyansera bilden av dessa risker. Samtidigt framhålls att de huvudmän och skolor som deltar i SBS har kapacitetsbrister som gör att delar av det formulär som används troligen inte når sina syften.

”Transformering av en masterplan till åtgärdsplaner i svenska skolor – En kvalitativ explorativ fallstudie av Samverkan för Bästa skola (SBS)” är titeln på bidraget från Mats Lundgren, Eva-Lena Embretsen, Ulf Nyttell och Stefan Weinholz, alla verksamma vid Högskolan Dalarna. I studien undersöks det skede av SBS där det sker en transformering till nulägesanalyser och åtgärdsplaner och hur detta iscensätts vid fyra kommunala grundskolor. Med grund i deltagande observationer vid trepartsmöten och dokumentanalyser beskrivs och diskuteras skolornas problembeskrivningar, aktörernas meningsskapande och olika kritiska faktorer i omvandlingen från nationella direktiv till handlingar i det lokala sammanhanget. Utifrån teoretiska perspektiv på så kallade masterplaner, styrning och organisering diskuteras bland annat svårigheterna att iscensätta en masterplan i en komplex verksamhet som skolan, där ett stort tolkningsutrymme finns kring problemlösningsmetoder och konkretiseringen av dessa. En utmaning är exempelvis att de olika aktörerna representerar olika delar av skolsystemet med sina intressen och logiker som påverkar hur mening skapas och vilken logik som styr handlandet.

REFERENSER

- Carlgrén, Ingrid, & Hörnqvist, Berit (1999). *När inget facit finns... om skolutveckling i en decentraliserad skola*. Liber.
- Hopkins, David (Red.) (2005). *The Practice and Theory of School Improvement. International Handbook of Educational Change*. Springer.
- Hopkins, David, Stringfield, Sam, Harris, Alma, Stoll, Louise, & Mackay, Tony (2014). School and system improvement: A narrative state-of-the-art review. *School Effectiveness and Improvement*, 25(2), 257-281.
- Håkansson, Jan, & Adolfsson, Carl-Henrik (2021). Local education authority's quality management within a coupled school system: Strategies, actions and tensions. *Journal of Educational Change*. <https://doi.org/10.1007/s10833-021-09414-6>.
- Håkansson, Jan, & Sundberg, Daniel (2016). *Utmärkt skolutveckling: forskning om skolförbättring och måluuppfyllelse* (Första utgåvan). Natur & Kultur.
- Håkansson, Jan, & Sundberg, Daniel (2020). *Utmärkt undervisning: Framgångsfaktorer i svensk och internationell belysning* (Andra utgåvan). Natur & Kultur.
- Jarl, Maria, Blossing, Ulf, & Andersson, Clas (2017). *Att organisera för skolframgång: strategier för en likvärdig skola* (Första upplagan). Natur & Kultur.
- Larsson, Pär, & Löwstedt, Jan (2020). *Strategier och förändringsmyter: Ett organiseringsperspektiv på skolutveckling och lärares arbete*. Studentlitteratur.
- Murphy, Joseph (1991). *Restructuring Schools: Capturing and assessing the phenomena*. Teachers College press.
- OECD (2015) *Improving Schools in Sweden: An OECD Perspective*. OECD.
- Reynolds, David, Sammons, Pam, De Fraine, Bieke, Townsend, Tony, Teddlie, Charles, & Stringfield, Sam (2014). Educational effectiveness research (EER): a state-of-the-art review. *School Effectiveness and School Improvement* 25(2), 197-230.
- Regeringeringsbeslut 2015/3357/S Uppdrag om samverkan för bästa skola. Regeringen, Utbildningsdepartementet.
- Regeringeringsbeslut 2019/03786/S Uppdrag till Statens skolverk om samverkan för bästa skola. Regeringen, Utbildningsdepartementet.
- Rönström, Niclas (2015). Educating Competitive Teachers for a Competitive Nation?. *Policy Futures in Education*, 13(6), 732-750.
- Rönström, Niclas, & Johansson, Olof (Red.) (2021). *Att förbättra skolor med stöd i forskning*. Natur och kultur. (Under utgivning).
- Skolverket (2016). *Redovisning av genomförandeplan för uppdrag om samverkan för bästa skola samt redovisning av hur arbetet genomförts hittills*. Tillgänglig på: <https://www.skolverket.se/getFile?file=3611> (30 mars 2021).

- Skolverket (2020). *Samverkan för bästa skola. Redovisning av regeringsuppdrag 2019*. Tillgänglig på: Redovisning av regeringsuppdrag Samverkan för bästa skola 2019 (skolverket.se) (30 mars 2021).
- Townsend, Tony (Red.) (2007). *International Handbook of School Effectiveness and Improvement*. Springer.
- VanGronigen, Bryan A., Meyers, Coby. V., Scott, Caitlin, Fantz, Traci, & Dunn, Lenay D. (2020). Soliciting, vetting, monitoring and evaluating: A study of state education agencies' use of external providers for school improvement efforts. *Journal of Educational Change*. <https://doi.org/10.1007/s10833-020-09403-1>.
- Wahlström, Ninni, & Sundberg, Daniel (2017). *Kommuner som aktörer i utbildningsreformer: implementeringen av läroplansreformen Lgr 11* (Rapport 2017:21). Uppsala: Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU).

Mötet mellan den statliga och kommunala kvalitetsstyrningen inom ramen för Samverkan för bästa skola

Carl-Henrik Adolfsson
Linnéuniversitetet

Jan Håkansson
Högskolan i Dalarna

ABSTRACT

Inom ramen för det svenska decentraliserade skolsystemet har ansvaret för att bygga upp, utveckla och bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete i första hand varit en fråga för huvudmän och skolor att hantera. I ljuset av en ökad re-centralisering av skolan har uppbyggandet av olika kvalitetssystem för uppföljning och kontroll av skolornas resultat också kommit att utgöra ett viktigt sätt för huvudmännen att styra skolan på. I studien benämns detta i termer av kvalitetsstyrning. I och med Samverkan för bästa skola har dessa gränsdragningar mellan det lokala och det nationella kommit att utmanas. Studien bygger på intervjudata inhämtad på fyra skolor som deltar i Samverkan för bästa skola, från skolförvaltningen i samma kommun samt genom intervju med en representant från Skolverket. Utifrån begreppen *löst kopplade system* och *organisatoriska rutiner* studeras vad som karakteriserar den nationella respektive den kommunala kvalitetsstyrningen samt vad som sker i mötet dem emellan på skolor som genomgår insatser inom ramen för Samverkan för bästa skola, samt med vilka konsekvenser. Resultatet av studien visar bland annat på att idéer och metoder om databaserad skolutveckling utgör viktiga legitimitetsgrunder för såväl den kommunala som den nationella kvalitetsstyrningen. Den nationella kvalitetsstyrningen via Samverkan för bästa skola är dock betydligt mer intensifierad och når längre in i skolornas organisation.

INLEDNING

I skolsystem runt om i världen diskuteras hur skolors kvalitet kan utvecklas med syfte att förbättra elevers resultat och måluppfyllelse. Omfattande strukturella och läroplansrelaterade reformer i kombination med olika sätt att

måta elevers kunskapsnivåer har utvecklats. I ljuset av detta har samtidigt intresset för och kraven på skolor och huvudmän att utveckla olika system för resultatuppföljning och kvalitetsutveckling ökat. I början på 1990-talet genomgick det svenska skolsystemet en långtgående decentralisering där kommunala och fristående skolhuvudmän har möjlighet att utöva ett stort inflytande över skolorna i kombination med ett omfattande kvalitetsansvar i relation till måluppfyllelse och likvärdighet (Wahlström, 2002). Detta brukar benämnas den ”dubbla styrningen”, där staten genom lagstiftning, förordningar och direktiv, via ett antal statliga skolmyndigheter sätter upp olika kvalitetsstandarder i form av nationella mål och riktlinjer för skolor och förskolor. Huvudmannen, till exempel en kommun, har i sin tur i uppgift att dels skapa förutsättningar för att skolor och förskolor efterlever dessa nationella krav och mål, dels följa upp och åtgärda eventuella brister.

Med sjunkande elevresultat och en ökande bristande likvärdighet mellan skolor kom dock den svenska skolan och dess långtgående decentralisering att hårt kritiserats under 2000-talets första två decennier Adolfsson (2013). I linje med flera internationella policytrender, inte minst uppbackat av OECD, har detta resulterat i åtskilliga skolreformer där statens ambition har varit att ta ett starkare grepp om skolan och dess resultat. Denna policytrend kan urskiljas i flera länder och beskrivs ibland i termer av en ’re-centralisering’ (Wahlström & Sundberg, 2017a; Adolfsson, 2018). För Sveriges vidkommande har denna policytrend kommit till uttryck på flera sätt: i) skollagen har reviderats där bland annat rektorernas inflytande och ansvar för den egna skolenheten har betonats och tydliggjorts i relation till huvudmannen, ii) i de nationella läroplanerna för grund- och gymnasieskolan från 2011 (Lgr 11, Lgy 11), återfinns, i jämförelse med de föregående läroplanerna, ett tydligare framskrivet innehåll samt kunskapskrav, iii) initieringen av en rad olika nationella kompetensutvecklingsinsatser för lärare, iv) det har inrättats en nationell myndighet för skolinspektion, liksom v) ett nationellt skol-forskningsinstitut som ska bistå skolorna med evidensbaserade undervisningsmetoder samt vi) riktade statsbidrag som pekar ut och finansierar önskvärda och angelägna utvecklingsområden för skolorna.

Oavsett hur man ser på motiven bakom förändringarna är det rimligt att tänka sig att denna policyutveckling har inneburit konsekvenser för relationerna mellan staten, de lokala skolhuvudmännen samt skolorna i allmänhet och för den lokala styrningen av skolan i synnerhet. I denna artikel sätts dessa relationer i fokus genom att undersöka vad som händer i mötet mellan skolans och kommunens lokala kvalitetsarbete samt det statligt initierade kvalitetsarbete som sker inom ramen för Samverkan för bästa skola (SBS).

En ökad resultatfokusering och en intensivare kvalitetsstyrning av den svenska skolan

I ljuset av en ökad resultatfokusering i kombination med den ökade nationella reglering som diskuterades ovan, visar studier hur skolförvaltningar på kommunal eller distriktsnivå i flera länder utgör en viktig policyaktör, inte minst när det kommer till att koordinera och implementera nationell policy, följa upp skolors resultat i relation till nationella mål och kunskapsstandarder, men också att sätta in stödande insatser i de fall där kvaliteten visar sig bristande (Farrell & Coburn, 2016; Seashore, 2013; Rorrer et al., 2008; Nordholm, 2016; Addi-Raccach, 2015; Spillane, 1996; Wahlström & Sundberg, 2017a). Även Prøitz et al. (2019) pekar på en liknande utveckling: “One global policy trend in education is that of improving teaching and learning by assigning responsibility for educational change and improving students’ learning outcomes at the municipal/district level” (Prøitz et al, 2019, s. 2).

Som en följd av detta har uppbyggnaden av olika lokala kvalitetssystem blivit ett allt viktigare sätt för den lokala skolhuvudmannen och skolorna att hantera nationella krav på måluppfyllelse och likvärdighet (Spillane, 2011; Adolfsson & Alvunger, 2020). Wahlström och Sundberg (2017b) visar i sin studie av implementeringen av den svenska läroplanen för grundskolan 2011 att kopplingarna mellan den nationella nivån och huvudmännen i många fall var starka i synnerhet när det kom till bedömningsfrågor och betygskriterier. Däremot var kopplingarna svaga när handlade om områden som rörde skolors och huvudmäns systematiska kvalitetsarbete (Wahlström & Sundberg, 2017b). Detta resultat går i linje med skollagens (SFS 2010:800) intentioner att organisering och genomförande av lokalt kvalitetsarbete är något som i stor utsträckning ska överlämnas till skolor och huvudmän att hantera och ansvara för. Skollagen konstaterar endast att det ska bedrivas ett systematiskt kvalitetsarbete på såväl skol- som huvudmannanivå genom att planera, följa upp och utveckla utbildningen med inriktning mot de nationella målen. Detta innebär att denna typ av lokala kvalitetssystem kan vara uppbyggda och organiserade på olika sätt. På ett övergripande plan syftar de dock till att med utgångspunkt från de nationella målen formulera och tydliggöra kvalitetsstandarder, följa upp resultat samt identifiera utvecklingsbehov och initiera förbättringsinsatser. Detta angränsar till det som inom bland annat företagsekonomi och managementforskningen benämns som *kvalitetsstyrning* eller *Total quality management* (TQM) (Psychogios & Priporas, 2007).

Begreppet kvalitetsstyrning kan ses som ett paraplybegrepp utan någon exakt teoretisk definition. Övergripande handlar det dock om att arbeta fram system och modeller för att kvalitetssäkra verksamhetens processer med syfte att optimera dess utfall. Lagrosen (1997) pekar ut tre grundläggande aspekter av denna kvalitetsstyrning som brukar betraktas som fundamentala: i) kundfokusering ii) alla medarbetares aktiva deltagande i att effektivisera verksamheten iii) uppfattningen om att verksamhetens ständigt står under ett

förändringstryck och därför alltid behöver utvecklas och förbättras. Utifrån de beskrivningar och rekommendationer som Skolverket skriver fram kopplat till skolans systematiska kvalitetsarbete finns vissa kopplingar till dessa aspekter (se t.ex. Skolverket, 2012). Exempelvis framhålls att det är elevernas lärande och utveckling, som alltid ska stå i fokus för skolans verksamhet, uppföljning och utveckling. Vidare betonas betydelsen av att all personal på skolan har ett ansvar för att utveckla verksamheten, individuellt och kollegialt. Till sist beskrivs också, utifrån Skolverkets rekommendationer, att skolans systematiska kvalitetsarbete ska förstås som en ständigt pågående cyklisk process innehållande olika faser där arbetet på ett systematiskt sätt går in i och bygger på varandra.

Med begreppet kvalitetsstyrning avses i denna studie den styrningsform som kännetecknas av hur en aktör, exempelvis en skolhuvudman, genom uppbyggnaden av olika kvalitetssystem, följer upp och kontrollerar olika former av resultat på skolorna. Men begreppet innefattar också, vilket blir viktigt i denna studie, hur samma aktör genom olika metoder, strategier och stödinsatser försöker kvalitetssäkra skolornas egna kvalitetssystem.

Det bedrivs en mycket omfattande forskning med koppling till just TQM. Inte sällan har dessa studier till syfte att försöka utveckla och effektivisera olika metoder och system för verksamheters kvalitetsutveckling och kvalitetssäkring (Bejerot & Hasselblad, 2002). I denna artikel är det dock fenomenet som sådant, som det kommer till uttryck i mötet mellan den statliga och den lokala kvalitetsstyrningen på fyra grundskolor, som utgör intresset.

Ansvar för skolans systematiska kvalitetsarbete

I enlighet med 1990-talets långtgående decentralisering av den svenska skolan har det svenska skolsystemet sedan dess byggts på en tydlig mål- och resultatstyrning. Grundprincipen är att staten sätter upp nationella mål som skolorna sedan ska arbeta efter att uppnå. Skolhuvudmannen ska i sin tur ge skolorna de förutsättningar som krävs för detta arbete. Frågor kopplat till skolans processer, såsom undervisning och utveckling av undervisning, kom således i stor utsträckning att överlämnats till skolan och huvudmannen att ansvara för. Ansvar för att bygga upp, utveckla och bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete har därför, såsom ovan nämndes, i första hand varit en fråga för huvudmannen och skolorna:

Varje huvudman inom skolväsendet ska på huvudmannanivå systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen (Skollagen, kap 4 3 §).

Sådan planering, uppföljning och utveckling av utbildningen som anges i 3 § ska genomföras även på förskole- och skolenhetsnivå (Skollagen, kap 4, 4 §).

2015 initierades dock av regeringen en omfattande nationell satsning under namnet ”Samverkan för bästa skola” (SBS) (U2015/3357/S) som i vissa avseenden kan ses utmana denna ansvarsordning. Under ledning av Skolverket, är syftet med denna satsning att med riktade insatser mot huvudmän, skolor och förskolor erbjuda olika former av stöd. Vilka skolor och huvudmän som erbjuds att delta i satsningen bygger på Skolinspektionens granskningar. Även om insatserna kan variera beroende på huvudmannens och skolornas specifika behov handlar dessa i allmänhet om att öka kvaliteten på undervisningen genom att stärka skolornas och huvudmannens kvalitetssystem och ledningsfunktioner: ”Vårt uppdrag är att genom riktade insatser stärka förskolan, skolan och huvudmannen i arbetet med att planera, följa upp och utveckla utbildningen efter deras unika mål och behov” (www.skolverket.se/skolutveckling/leda-och-organisera-skolan/samverkan-for-basta-skola).

Mot bakgrund av ovanstående kan den av regeringen initierade insatsen SBS ses som ett uttryck och tillika exempel på en sådan form av statlig kvalitetsstyrning och där de två statliga skolmyndigheterna Skolinspektionen och Skolverket således utgör två viktiga aktörer i denna styrning. Genom SBS har därmed staten tagit ett steg in på ett ansvarsområde som tidigare i första hand varit en fråga för skolan och skolhuvudmannen att ansvara för och hantera. Om detta är en önskvärd utveckling eller inte är en politisk fråga, men oavsett det är det rimligt att tänka sig att relationerna och gränsdragningen mellan statens, kommunernas och skolornas ansvarsområden utmanas. På vilket sätt och framförallt med vilka konsekvenser är en empirisk fråga som också står i fokus för denna artikel.

Syfte och frågeställningar

Studien som ligger till grund för den här artikeln har genomförts i anslutning till ett pågående treårigt forskningsprojekt där vi följer en grundskoleförvaltnings kvalitetsstyrning av grundskolorna i en större kommun i Sverige. Fyra av skolorna i denna kommun har samtidigt genomgått insatser inom ramen för Samverkan för bästa skola. Med detta följde således en möjlighet att på nära håll studera vad som sker i mötet mellan den statliga och den kommunala kvalitetsstyrningen av skolan, vilket också har varit syftet med denna studie.

Följande forskningsfrågor stod i fokus för studien:

- Vad karaktäriserar den kommunala respektive den statliga kvalitetsstyrningen av skolan?

- Hur uppfattar och hanterar representanter från Skolverket, skolhuvudmannen och skolorna relationen och mötet mellan den statliga och den kommunala kvalitetsstyrningen inom ramen för Samverkan för bästa skola?
- Vilka konsekvenser får den statliga kvalitetsstyrningen för skolornas och huvudmannens lokala kvalitetsarbete?

Implementering, sammankopplande processer och organisatoriska rutiner – studiens teoretiska ram

Det finns inom reform- och skolförbättringsforskningen en lång historik av studier om utbildningspolicy och dess möjligheter och tillkortakommanden när det gäller att påverka skolor, lärare och undervisning. Frågan om hur man ska förstå extern reglering och reformimplementering samt dess eventuella genomslag och konsekvenser i skolan har studerats utifrån flera olika perspektiv. Utifrån ett traditionellt top-down perspektiv förstås implementeringsprocessen som en teknisk och rationell process vilket innebär att analysen primärt riktats mot reformens ursprungliga intentioner och i vilken grad dessa får, eller inte får, verkningar i den aktuella verksamheten. Implementeringsmisslyckanden ses utifrån ett sådant perspektiv främst som en teknisk fråga där fokus riktas mot reformers utformning och reformstrategier (Fixsen et al., 2005). Som en kontrast till detta perspektiv har bottom-up orienterade ansatser i större utsträckning kommit att fokusera på de professionellas, de så kallade ”street-level bureaucrats”, situation, kunskaper och intentioner som en viktig och avgörande faktor för att förstå reformimplementering (se t.ex. Lipsky, 1980).

De senaste decenniernas forskning om skolreformer har alltmör försökt att se bortom denna dikotomi i termer av top-down och bottom-up. När det kommer till att skapa långsiktiga och hållbara förändringar i skolan framhålls istället betydelsen av att olika nivåer eller lager i skolsystemen samspelar och rör sig i samma riktning (Cuban, 2013; Håkansson & Sundberg, 2016). För att förstå frågor kopplat till styrning, reformering och implementering har det därför blivit viktigt att få en förståelse för hur skolan som organisation är konstituerad samt hur dess externa och interna relationer fungerar (Spillane et al. 2011; Adolfsson & Alvunger, 2017). I detta sammanhang har begrepp som *löst kopplade*, *frikopplade* och *starkt kopplade system* lyfts fram som ett sätt att rikta fokus mot karaktären på relationerna mellan en organisations olika delsystem, i termer av exempelvis hierarkiska nivåer, funktioner eller grupper (Orton & Weick, 1990). Utifrån en sådan teoribildning blir således kopplingarna mellan dessa delsystem centrala men också hur de påverkas av och förhåller sig till andra organisationer samt omgivande villkor. Begreppet ”koppling” blir i denna teoribildning central och inrymmer således både dimensioner av avstånd och närhet inom organisationen och dimensioner av öppenhet och slutenhet i relation till omvärlden. Denna syn på organisationer

som bestående av olika, och i vissa fall motsatta, typer av relationer innebär att kopplingar kan betraktas som processer och inte som egenskaper som en viss organisation "har". En organisation där flera eller delar av kopplingarna mellan organisationens olika delsystem är *starka* kan delsystemen beskrivas som att vara 'responsiveness without distinctiveness', det vill säga det finns en mottaglighet för extern påverkan samtidigt som gränserna mellan organisationens olika delsystem inte är så starka och distinkta. I *löst* kopplade system kännetecknas kopplingarna mellan delsystemen vara 'both responsiveness and distinctiveness' vilket innebär att också dessa system ses som öppna för förändring och extern påverkan men att det råder tydliga distinktioner mellan de olika delsystemen. I organisationer där kopplingarna mellan delsystemen karaktäriseras som frikopplade från varandra brukar däremot beskrivas som 'distinctiveness without responsiveness', det vill säga att det råder tydliga och distinkta gränser mellan delsystemen i kombination med att dessa inte är särskilt mottagliga för externt förändringstryck (Orton & Weick, 1990, s. 205).

Med en sådan begreppsapparat följer att intresset riktas mot när, och på vilka sätt, lösa kopplingar blir tydliga och när, och hur, det är möjligt att i stället se tecken på starkare kopplingar. Allt det har betydelse för hur man i sin tur ska förstå policyprocesser, implementering och extern reglering av skolan. En bättre förståelse för organisationens olika delsystem och karaktären på dess kopplingar möjliggör en bättre förståelse för exempelvis implementeringsprocessen kopplad till en utbildningsreform och dess grad av genomslag på en skola. Lösa kopplingar eller frikopplingar mellan delsystemen inom ett skolsystem brukar exempelvis ses som en förklaring till den svårighet som utbildningsreformer har att få de effekter som är önskvärda (Spillane et al., 2011).

Mot bakgrund av detta kan den re-centraliseringsrörelse som inledningsvis diskuterades förstås som ett sätt för staten att försöka stärka kopplingarna mellan skolsystemets olika nivåer och med detta få nationella mål att nå ända in i klassrummet och därigenom få bättre kontroll över skolans resultat. I ljuset av en sådan teoribildning kan således såväl Samverkan för bästa skola som huvudmannens kvalitetsstyrning uppfattas ha sådana sammankopplade ambitioner i termer av att genom de olika aktiviteter och strategier som ryms inom ramen för den aktuella kvalitetsstyrningen, försöka knyta skolans verksamhet starkare till sig.

Utifrån en sådan förståelse av styrning och policyimplementering följer således en ambition att synliggöra hur dessa sammankopplade aktiviteter kommer till uttryck på skolnivå genom den kommunala respektive den statliga kvalitetsstyrningen. I studien studeras vad huvudmannen respektive staten, via de insatser och aktiviteter som sker inom ramen för Samverkan för bästa skola, innehållsligt fokuserar och försöker påverka samt förändra med avseende på skolornas organisation och tillhörande processer. Ett begrepp

som möjliggör en sådan analys är *organisatoriska rutiner* (Feldman & Pentland, 2003; Becker, 2004; Spillane, et al., 2011; Spillane, 2012). Med begreppet organisatoriska rutiner fokuseras organisationens strukturer i form av de regelbundenheter av beteenden och handlingar som finns i en organisation, eller som Feldman och Pentland (2003) uttrycker det: "...a repetitive, recognizable pattern of interdependent actions, involving multiple actors" (s. 311). Med begreppet organisatoriska rutiner kan således de mönster och rutiner som återfinns i en organisations dagliga arbete synliggöras. I en skolorganisation skulle detta kunna innefattas av olika former av möten såsom arbetslagsmöten, ledningsmöten, skolutvecklingsmöten, elevrådsmöten, utvecklingssamtal osv, men också aktiviteter kopplat till det systematiska kvalitetsarbetet såsom insamling av underlag, resultatanalyser, lärares kollegiala lärande etc.

I litteraturen om organisatoriska rutiner brukar två aspekter av den organisatoriska rutinen lyftas fram. Med den *ostensiva aspekten* avses de formella, schematiska, eller om man så vill, de tänkta strukturerna i en organisation. Syftet med de ostensiva rutinerna är främst att skapa en förutsägbarhet i arbetet och dessutom förutsättningar för specifika och önskvärda aktiviteter, som exempelvis ett arbetslags analysarbete kopplat till elevernas kunskapsresultat. Med den *performativa aspekten* avses istället den "levda" organisationen i form av människors aktiviteter, interaktion och handlingar som sker mellan människor i relation till de ostensiva rutinerna: "specific actions, by specific people, in specific places and at specific times. It is the routine in practice" (Feldman & Pentland, 2003, s. 101).

Med begreppet organisatoriska rutiner är syftet i denna studie att synliggöra *karaktären* på den statliga respektive den kommunala kvalitetsstyrningen men också *vad* i skolornas organisation som styrningen fokuserar och försöker påverka. I enlighet med Spillane et al. (2011) kan en sådan ansats motiveras som att:

While there is a sizable literature showing that external regulations get inside schools and even beyond the classroom door, we know much less about how these regulations become embodied in the formal school structure (s. 588).

Mer konkret handlar analysen således om att, via skolaktörers erfarenheter, uppfattningar och förståelse av SBS och den kommunala kvalitetsstyrningen, dels studera vilka organisatoriska rutiner som byggs upp inom ramen för den kommunala respektive den statliga kvalitetsstyrningen. Dels hur samma aktörer uppfattar och beskriver vilka av de ostensiva och performativa aspekterna av skolornas organisation som fokuseras och prioriteras via denna kvalitetsstyrning. Med detta möjliggörs slutligen att peka på såväl skillnader

mellan den nationella och den lokala styrningen och vad som sker i mötet dem emellan.

Metod och material

Den empiri som ligger till grund för denna studie samlades in i nära anslutning till ett treårigt forskningsprojekt vars övergripande syfte var att studera den lokala kvalitetsstyrningen av skolan. Forskningsprojektet i sin helhet bedrevs genom så kallad följeforskning i en svensk skolkommun, där vi över tid på nära håll studerade grundskoleförvaltningens utvecklande av ett kvalitets-system för resultatuppföljning och kvalitetsförbättring kopplat till kommunens grundskolor. Följeforskningen är flexibel och formativ i sitt upplägg vilket innebar att man som forskare över en längre tid och på nära håll följer det som avses att studeras. Även om man som forskare inte ingår i de processer som studeras ingår i följeforskningens upplägg att kontinuerligt återkoppla de resultat och tolkningar som görs till de aktörer som ingår i studien (Patton, 2015). Detta sätt att arbeta har gett ett unikt tillträde till sammanhang och empiriska data som hade varit svåra att få tillgång till genom en mer traditionell forskningsdesign.

Föreliggande studie utgör således en delstudie till ovanstående forskningsprojekt. Datainsamlingen har skett genom intervjuer av skolaktörer på olika nivåer i skolsystemet, en del genom gruppintervjuer och en del genom individuella intervjuer. För att få kunskaper om den kommunala kvalitetsstyrningen har personal vid den aktuella kommunens grundskoleförvaltning (utbildningschefer, ledningsstöd för kvalitet och utveckling) intervjuats. Ett strategiskt urval tillämpades där personer med god kunskap om kommunens kvalitetsarbete och resultatuppföljning valdes ut. För att på motsvarande sätt få en förståelse för den statliga kvalitetsstyrningen såsom den kommer till uttryck genom SBS har en intervju genomförts med en representant från Skolverket. Vederbörande var en av två så kallade processstödjare vilket innebar ett ansvar för de specifika SBS-insatserna i den aktuella kommunen. För studiens syfte var det viktigt att de representanter från Skolverket som intervjuades hade god insyn i kommunens och de aktuella SBS-skolornas resultat, utvecklingsbehov och planerade insatser. Av praktiska skäl var det inte möjligt att intervjua de båda processstödjarna från Skolverket, vilket hade stärkt det totala empiriska underlaget. Även om detta kan ses som en svaghet i studien, menar vi att den längre intervju som genomfördes med en av processstödjarna gav tillgång till rik information, fördjupning och problematisering utifrån ett statligt perspektiv. För att få en bild av hur den kommunala respektive den statliga kvalitetsstyrningen i sin tur kom till uttryck på skolorna samt med vilka konsekvenser, har rektorer och lärare vid de aktuella SBS-skolorna på motsvarande sätt intervjuats.

Kopplat till vårt teoretiska ramverk riktades intresset mot dessa aktörers erfarenheter och förståelse av såväl de ostensiva som de performativa

aspekterna av de organisatoriska rutinerna som fokuserades inom ramen för SBS. Nedan följer en sammanställning av genomförda intervjuer:

Tabell 1. Sammanställning av studiens empiriska material

Målgrupp	Metod	Fokus
Processstödjare Skolverket (n=1)	Semistrukturerad individuell intervju	Erfarenheter kopplade till styrningsstrategier nationellt och lokalt/ relationen stat-huvudman-SBS- skola
Utbildningsdirektör (n=1)	Semistrukturerad individuell intervju	Erfarenheter kopplade till styrningsstrategier nationellt och lokalt/ relationen stat-huvudman-SBS- skola
Utbildningschefer (n=6)	Semistrukturerade individuella intervjuer	Erfarenheter kopplade till styrningsstrategier nationellt och lokalt/ relationen stat-huvudman-SBS- skola/ ledningsstöd till SBS-rektorer
Representanter för kommunens övergripande lednings- och kvalitetsstöd (n=4)	Semistrukturerade individuella intervjuer	Erfarenheter kopplade till styrningsstrategier nationellt och lokalt/ mötet mellan lokal kapacitetsmodell och nationell skolförbättringsstrategi
Rektorer och biträdande rektorer på 4 SBS-skolor (n=9)	Semistrukturerade gruppintervjuer	Erfarenheter kopplade till styrningsstrategier nationellt och lokalt/ relationen stat-huvudman-SBS- skola/ ledarskap och SKA på en SBS- skola
Nyckelpersoner/lärare med särskilt ansvar för skolans kvalitetsarbete (n=19)	Semistrukturerade gruppintervjuer	Erfarenheter kopplade till styrningsstrategier nationellt och lokalt/ lärdomar kring det lokala SKA, undervisningen och elevernas lärande

Varje intervju omfattade ungefär 60 minuter. Dessa spelades in, avlyssnades och transkriberades. Totalt omfattar det skriftliga intervjumaterialet cirka 120 sidor. De semistrukturerade intervjuerna vägledades av en intervjuguide som hade delvis olika frågor beroende på vilka respondenter som intervjuades. Frågorna var dock ordnade tematiskt utifrån tre huvudområden i) skolans alternativt huvudmannens kvalitetssystem ii) uppfattningar om relationen stat-kommun-skola med avseende på styrning, kvalitet och kvalitetsarbete iii) uppfattningar och erfarenheter av Samverkan för bästa skola.

Analysen av det empiriska materialet genomfördes i tre steg. I ett första steg studerades det transkriberade materialet explorativt, iterativt och oberoende av var och en av forskarna. Med utgångspunkt i studiens forskningsfrågor, identifierades och jämfördes i ett andra steg de preliminära innehållsliga mönster i form av kategorier som vuxit fram men också variationer kopplat till de tre tematiska huvudområdena. Det blev bland annat

tydligt utifrån utsagorna på såväl förvaltnings- som skolnivå att uppfattningarna varierade om betydelsen av Samverkan för bästa skola i allmänhet och de genomförda nulägesanalyserna på skolorna i synnerhet. I ett tredje steg analyserades dessa mönster i ljuset av studiens teoretiska ramverk. Detta innebar att de kategorier, mönster och variationer som identifierades i det första och andra analyssteget med avseende på statens respektive huvudmannens kvalitetsstyrning analyserades utifrån studiens begreppsapparat i termer av kopplade system och organisatoriska rutiner (Bryman, 2012).

RESULTAT

I detta avsnitt redogörs för resultaten av studien med utgångspunkt från de frågeställningar som inledningsvis presenterades. I första steget diskuteras vad som kännetecknar karaktären på den kommunala kvalitetsstyrningen. Det vill säga på vilket sätt och med vilka strategier försöker huvudmannen, via sitt kvalitetssystem, styra och stötta skolorna? Motsvarande fråga behandlas i relation till den statliga kvalitetsstyrningen, såsom den kommer till uttryck på de skolor där Samverkan för bästa skola genomfördes. I ett nästa steg diskuteras vad som sker i mötet mellan den nationella och den kommunala kvalitetsstyrningen på skolnivå, det vill säga vilka konsekvenser får samverkan för bästa skola för skolornas och huvudmannens kvalitetsarbete och inte minst för relationen dem emellan?

Den kommunala kvalitetsstyrningen

Organisatoriska rutiner kopplade till uppföljning och kommunikation av skolornas resultat

Vid intervjuer med grundskoleförvaltningens personal framträder en tydlig bild av att det kvalitetssystem som huvudmannen hade byggt upp och arbetade efter i relation till skolorna i stor utsträckning byggde på idén om så kallad databaserad skolutveckling. Det vill säga, uppföljning av skolors kvalitet och resultat samt identifiering av skolors utvecklingsbehov och beslut om skolutvecklingsinsatser ska grundas på säkra underlag och en noggrann analys. Med detta följde att grundskoleförvaltningens kvalitetssystem i stora drag var uppbyggt kring ett antal formella organisatoriska rutiner där data kontinuerligt samlades in, analyserades och sen kommunicerades med skolorna: "Ett av valspråken är att vi styr genom uppföljning genom att vi samlar in underlag" (Utredningssekreterare 1).

För att grundskoleförvaltningen skulle kunna erhålla tillförlitliga underlag kopplat till skolornas kvalitet och resultat byggde detta på att skolorna i sin tur och på motsvarande sätt byggde upp egna välfungerande interna kvalitetssystem. Genom att grundskoleförvaltningen var tydlig med vilka resultat vederbörande var intresserade av och skulle komma att följa upp

skickades en tydlig signal till skolorna vad dessa, inom ramen för sitt systematiska kvalitetsarbete, behövde fokusera på i sitt interna uppföljnings- och analysarbete:

I samband med skolornas kvalitetsrapporter skickar vi ju en signal om vad vi vill att de ska följa upp, det är ju en tydlig styrning, vi vill att ni tittar på de här resultaten ... Det är ju en tydlig styrning (Utvecklingsstrateg 1, grundskoleförvaltningen).

Detta innebar således en formalisering och standardisering av såväl grundskoleförvaltningens som skolornas uppföljning och analys av resultaten. I detta ingick också att från grundskoleförvaltningens sida även till viss del styra vilka underlag som skolorna skulle analysera:

Tidigare har vi sagt att det är bra om ni följer upp utifrån läroplanens mål men nu är vi mer inne på att vi i större utsträckning väljer ut vilken data som ska analyseras – titta på den här och den här datan (Utbildningschef 1, grundskoleförvaltningen).

I utvecklingen av grundskoleförvaltningens kvalitetssystem beskrevs att det också hade skett en ökad formalisering av innehållet i kommunikationen mellan grundskoleförvaltningen och skolorna. Denna kommunikation kring skolornas resultat och kvalitet sker primärt genom fyra så kallade kvalitetsdialoger där ansvarig utbildningschef från förvaltningen träffar skolledningen och ibland också ett urval av lärarna vid respektive skola. Vid dialogerna sker ett samtal och en uppföljning av skolornas resultat utifrån fyra olika på förhand bestämda innehållsområden:

Jämfört med tidigare är det nu en betydligt högre grad av formalisering och konsensus mellan utbildningscheferna på förvaltningen, vilka frågor vi ska ställa ... det är viktigt för att det sen ska vara möjligt att aggregera resultaten, det var knappt möjligt förut (Utbildningschef 2, grundskoleförvaltningen).

Det var dock inte enbart elevresultaten som stod i fokus för dessa kvalitetsdialoger utan lika mycket vilka insatser som ska initieras och prioriteras på skolan samt på vilka grunder och utifrån vilka analyser som dessa beslut hade fattats. Men även kvaliteten på skolornas kvalitetssystem och ledningsfunktioner diskuterades och behandlades inom ramen för dessa dialoger. Precis som de frågor som ställdes i anslutning till skrivandet av respektive skolas kvalitetsrapport avsåg således dessa dialoger inte enbart att följa upp vissa resultat utan också att stötta och utveckla skolornas organisatoriska rutiner relaterat till det interna systematiska kvalitetsarbetet. Det vill säga genom de frågor som ställdes av representanter från grundskoleförvaltningen

styrde man också skolornas kvalitetsarbete i en viss önskvärd riktning: "... skolorna vet vilka frågor vi kommer att ställa, vid kvalitetsdialogerna. På detta sätt styr vi ju skolornas datainsamling och deras analysarbete" (Utbildningschef 3, grundskoleförvaltningen).

Även om skolförvaltningen, i enlighet med Skollagen (2010:800) inte har någon regulativ makt med avseende på att bestämma hur rektor ska organisera sitt kvalitetsarbete, sina ledningsfunktioner eller vilka prioriteringar de behöver göra så fanns ändå en tydlig strävan att skapa en koherens mellan förvaltningens och skolornas kvalitetssystem. Exempelvis fanns en ambition att motsvarande kvalitetsdialoger som genomfördes mellan förvaltningen och skolledningen, skulle genomföras av rektorerna med den pedagogiska personalen utifrån samma innehållsliga fokus:

Vi tänker att få in motsvarande dialoger på skolnivå istället för medarbetarsamtal. Få in det på fler nivåer. Varje medarbetare möter sin närmaste chef fyra gånger per år utifrån ramverket och pratar utifrån sitt arbete, utifrån sig själv (Utvecklingsstrateg 1, grundskoleförvaltningen).

Organisatoriska rutiner kopplade till fortbildning och rekrytering

Förvaltningens kvalitetssystem byggde således på en idé om att formalisera och standardisera processer kopplat till insamling av data, analys och kommunikation kring skolornas resultat och kvalitet. En viktig del i arbetet med att uppnå den koherens och samsyn inom hela skolorganisationen kopplat till ovanstående bestod i att samtliga rektorer hade fått genomgå en omfattande ledarskapsutbildning med fokus på databaserad skolutveckling. En liknande utbildning, fast med ett systemfokus, hade grundskoleförvaltningens personal på ett motsvarande sätt genomgått. I samtalen med såväl rektorerna som förvaltningens personal återkom man och hänvisade ofta till denna utbildningsinsats vilket kan tyda på att den fått ett stort genomslag i organisationen. I citatet nedan beskriver exempelvis en rektor hur denna ledarskapsutbildning på många skolor inneburit ett ökat fokus på insamlingen av olika sorters data:

... det finns en ambition att använda en annan data också. Genom ledarskapsutbildningen har man ju uppmuntrat oss ta in så mycket data som möjligt och då inte bara använda en typ, utan öppna upp för annan data också (Rektor, Skola 3).

En ytterligare strategi för grundskoleförvaltningen vad gäller att utveckla en koherens inom organisationen men också att skapa ett hållbart kvalitetssystem bestod i att rekrytera rätt rektorer. I intervjuerna på grundskoleförvaltningen framhölls det som viktigt att de rektorer som tillsattes på nya tjänster hade de kunskaper som ansågs nödvändiga för att kunna arbeta inom organisationens

kvalitetssystem men kanske framförallt att vederbörande var ”lojala” mot systemet som sådant:

Vi för ju rätt omfattande diskussioner när vi ska jobba i en samma struktur, så blir det viktigt att fundera på vilka rektorer som vi ska rekrytera. Det går ju inte att komma som rektor och tro att man ska kunna frifräsa, det går ju inte. Rekrytering blir ju ett viktigt sätt, man måste tänka in det att det harmonierar med ramverket (Utvecklingsstrateg 2, grundskoleförvaltningen).

Sammanfattningsvis kännetecknades den kommunala kvalitetsstyrningen av att huvudmannen, genom sitt kvalitetssystem, utvecklat ett antal organisatoriska rutiner som syftade till att följa upp och kommunicera skolornas resultat. Integrerat i denna resultatuppföljning fanns också en styrningssträvan i form av en ambition att stötta och tillika utveckla skolornas interna organisatoriska rutiner kopplat till skolornas lednings- och kvalitetssystem. I detta sammanhang utgjorde rektorn en central aktör.

Den statliga kvalitetsstyrningen via Samverkan för bästa skola

Förenande för de insatser som sker inom ramen för Samverkan för bästa skola är att samtliga är organiserade utifrån en och samma formaliserade arbetsmodell, framtagen av Skolverket. Det arbete som sker inom ramen för denna modell, i form av olika utvecklingsinsatser, varierar dock beroende på skolornas eller huvudmannens utvecklingsbehov. Alla insatser, inkluderat de fyra skolor som stått i fokus för denna studie, inleds med en fördjupad nulägesanalys. Denna nulägesanalys leds av Skolverkets processtödjare och pågår under 6-8 månader med syftet att på ett fördjupat och systematiskt sätt identifiera orsakerna till skolans (bristande) resultat. Liksom i kommunens kvalitetssystem är denna arbetsmodell tydligt grundad i en idé om databaserad skolutveckling där insamling och analys av olika former av underlag utgör ett fundament:

Vi ägnade mycket tid åt att få fram material som vi kunde analysera, vi hade ett väldigt stort underlag och att vi fick stöd i vårt systematiska kvalitetsarbete, att inte nöja sig med att jag tror det ser ut så här utan vi måste veta...”jag tror” var bannlysta ord (Rektor skola 4).

Efter den genomförda nulägesanalysen, och i enlighet med den struktur som arbetet i Samverkan för bästa skola följer, upprättas en åtgärdsplan där man mot bakgrund av resultatet från analyserna beskriver vilka insatser som ska genomföras på skolan. I detta steg kopplas även ett lärosäte på som tillsammans med skolan, under cirka två år, ska arbeta med de identifierade utvecklingsbehoven.

Insatser inriktade på undervisningsnära organisatoriska rutiner

På de fyra skolorna som stod i fokus för studien handlade det primärt om olika former av handledning och stöd för att stärka och tydliggöra skolans ledningsstrukturer, skolans arbets- och utvecklingsorganisation samt att stärka kapaciteten och organisationen kring det systematiska kvalitetsarbetet:

De insatser vi kommer fram till inom ramen för SBS det handlar ju många gånger om handledning av nåt slag, nån slags processledning professionshandledning. Att ställa frågor som gör att man reflekterar på olika nivåer över sitt arbete sin verksamhet (Processtödjare, Skolverket).

På de fyra skolor som ingick i denna studie utgjorde en viktig del av respektive insats att utveckla och stärka det distribuerade ledarskapet på skolorna. Detta framhöll samma processtödjare som extra viktigt, inte minst på skolor med stora utvecklingsbehov. Konkret innebar det att utveckla skolans organisation kopplat till de så kallade mellanledarna, (exempelvis förstelärare och arbetslagsledare) och att tydliggöra deras funktioner och uppdrag kopplat till skolans systematiska kvalitetsarbete. Men också att via processhandledarutbildningar, stärka dessa mellanledares kapacitet att leda sina lärarkollegor:

... det går inte att bara ha en bra skolledning. Man måste komplettera det med en kader av mellanledare som kan distribuera ledarskapet och i allra bästa fall gynnar det ett ansvarstagande och en ansvarskultur också på lärnivå så att vi bygger en organisation som är mindre sårbar (Processtödjare, Skolverket).

Vid sidan av att stärka organisationen och ledarskapet på skolorna genomfördes på de undersökta skolor insatser som på ett mer direkt sätt hade fokus på att utveckla undervisningskvaliteten i klassrummet. Dessa didaktiskt orienterade fortutbildningsinsatser kunde se lite olika ut. På en av skolorna arbetade man exempelvis med en allmändidaktisk kompetensutvecklingsinsats riktad till samtliga lärare medan det på en annan skola var fokus mer specifikt på det språkutvecklande arbetssättet. På ytterligare en annan skola arbetade man aktivt med att bygga upp en struktur kring att arbeta med lärarcoacher och lesson studies:

Det som kännetecknar arbetet på skolan är utifrån det vi egentligen hade identifierat som problem innan Skolinspektionen kom är det som sker i klassrummet. Så det som sker som insatser är kopplade till det ... Språkutvecklande arbetssätt, processledare som leder det arbetet, utveckla lärarnas lärande, kollegialt lärande (Skolledare, Skola 3).

Som kommer att diskuteras mer ingående i följande avsnitt framhöll flera av skolans aktörer att det kanske viktigaste som Samverkan för bästa skola bidrog med var pengar. Pengar som i sin tur möjliggjorde men också påskyndade skolornas interna utvecklingsarbeten. På grund av Skolinspektionens, i många fall, skarpa yttranden mot de skolor som deltog i studien var skolledningen tillsammans med huvudmannen i flera fall mitt uppe i planeringen av ett omfattande utvecklingsarbete när beslut fattades att dessa skolor skulle gå in i Samverkan för bästa skola. Mot bakgrund av detta beskrev några rektorer att man inte enbart var positiv till att gå in i en sådan här nationell satsning. Däremot framhölls att en viktig motivationsfaktor ändå var de ekonomiska resurser som följde med Samverkan för bästa skola. Dessa såg man kunde stärka det utvecklingsarbete som i flera fall redan hade initierats på skolorna:

Vid uppstartsmötet, där hade rektorerna lite olika ingångar till det här. Jag tänkte bara dollartecken, här kommer pengarna! (Rektor, skola 3)

Sen har pengarna möjliggjort saker, vi hade ju alla de här tankarna och allt det här hade vi gjort ändå, utan SBS, men det skulle ta längre tid. Pengarna har gjort att vi kunnat göra saker mycket snabbare och dra igång processer mycket snabbare (Lärare, skola 3).

Vid sidan av detta framhölls att Skolverket men också det lärosäte som var inblandat i insatsen också utgjorde en betydelsefull auktoritet. Denna auktoritet skapade i sin tur legitimitet för skolornas förändringsarbete, både externt i relation till huvudmannen, men inte minst internt i relation till personalen på skolorna:

Det har inneburit en annan legitimitet bland kollegiet. Det finns psykologi i det, den feedback vi fått från Skolverket, där de bekräftar hur bra vi jobbar och hur genomtänkt det är. Ger bekräftelse på att vi gör rätt (lärare, Skola 3).

En ytterligare viktig aspekt som bidrog till att SBS-insatserna i flera fall beskrevs ha hög legitimitet på skolorna var att insatsen involverade inte enbart skolledningen utan en större del av skolans personal. Detta bidrog till att de utvecklingsområden som identifierades genom de initiala nulägesanalyserna samt de insatser som initierades var väl förankrade bland skolans personal.

SBS – en intensifierad och mer djupgående kvalitetsstyrning

I en jämförelse mellan den kommunala och den statliga kvalitetsstyrningen, såsom det kom till uttryck i denna studie, uppvisades både likheter och skillnader. På en övergripande nivå återfanns en liknande ambition dem emellan att genom ambitionen att påverka och stödja skolornas egna

kapacitetsbyggande stärka kopplingarna mellan nivåerna i skolsystemet. En viktig strategi i detta kopplingsarbete, både vad gäller den nationella och den kommunala kvalitetsstyrningen, bestod i att följa upp och analysera skolornas resultat och genom detta utveckla och stärka skolornas organisation och processer kopplat till skolornas ledningsfunktioner och det systematiska kvalitetsarbetet. I både den kommunala och den statliga kvalitetsstyrningen utgjorde idén om en databaserad skolutveckling ett fundament.

Ytterligare en likhet mellan kommunens kvalitetsarbete och Samverkan för bästa skola var dess starka fokus på skolledarskapet. I båda fallen sågs rektorn som en viktig förändringsagent vilket innebar att de också stod i centrum för både den nationella och den kommunala kvalitetsstyrningen. Även det distribuerade ledarskapet på skolorna framhölls såväl av representanter från kommunen som Skolverket som strategiskt viktigt att utveckla, inte minst med syftet att få en ökad spridning och legitimitet för kvalitetsarbetet på skolorna. Skillnaderna var dock, som diskuterades i föregående avsnitt, att SBS i flera fall hade direkta insatser på skolorna som syftade till att utveckla just denna typ av ledarskap.

En annan skillnad mellan den kommunala och den nationella kvalitetsstyrningen, som också uppmärksammades i föregående avsnitt, var de resurser som följde med SBS:

Och vissa av insatserna hade vi inte hoppat på så snabbt, till exempel coachning i undervisning, för vi hade inte haft pengar. Det är mycket pengar det kostar och det tror jag inte skolledningen hade tagit beslut på ... hade vi inte haft Skolverket hade vi nog inte hoppat på det (Lärare 4, Skola 3).

De resurser som kopplades till insatserna inom ramen för SBS möjliggjorde att arbetet blev mer djupgående, nådde längre in i skolans organisation och var på ett mer direkt sätt riktade mot skolornas kärnverksamhet, det vill säga undervisningen: "Det var mycket mer rakt på med SBS, det var språkutveckling och klassrumsdidaktik som det skulle handla om och vi skulle följa den här modellen" (Skolledare, skola 2).

Det vill säga den kvalitetsstyrning som skedde inom ramen för Samverkan för bästa skola beskrevs som mer intensifierad men också mer formaliserad i jämförelse med huvudmannens kvalitetsarbete, som framhölls som mer generellt till sin karaktär: "Det är mer 'pin-pointat' i SBS ... förvaltningen är mer generell i sitt arbete" (Lärare, skola 3). I samtal med representanter från huvudmannen diskuterades hur vederbörande såg på denna skillnad. I flera fall uppmärksammades då det spänningsförhållande och ibland otydliga gränser som finns mellan å ena sidan huvudmannens övergripande ansvar för likvärdighet och skolornas kvalitet samt resultat, å andra sidan rektorns självbestämmande och ansvar för sin skolas resultat, inre organisation och sitt

kvalitetsarbete: “Nä, den gränsdragningen är inte tydlig. Just här i vår kommun. Det är inget tydligt land. Och det kanske inte går att sälla upp. Men jag tror den behöver tydliggöras” (Utredningssekreterare 1, utbildningsförvaltningen).

Denna gränsdragningsproblematik verkade skapa en viss osäkerhet hos huvudmannen med avseende på vad och hur långt huvudmannen kunde gå i sin kvalitetsstyrning. Ett exempel på detta utgjordes av de fall där skolorna inte uppvisade de resultat som var önskvärda och hur långt förvaltningen då kunde gå i sin styrning och kontroll i relation till rektorns ansvar. Ett annat exempel rörde kvaliteten på skolornas organisation, där förvaltningen hade identifierat ett stort utvecklingsområde men där det till viss del rädde delade meningar om hur långt huvudmannen kunde gå i sin kvalitetsstyrning:

Nu i arbetet framåt med huvudmannens och skolornas kvalitetsarbete ... man har pratat om att man ska titta på hur skolorna ska rigga sina arbetsorganisationer. Jag kan förstå det /.../ organisationen är en jätteviktig aspekt. Samtidigt styr rektor över sin organisation och vi kan inte förespråka standardlösning, eller där vi presenterar en lösning för skolorna, varsågod! Så funkade det inte ... (Utredningssekreterare 2).

Denna gränsdragning som återfinns mellan huvudmannens och rektors ansvarsområden kan således tillsammans med resurserna utgöra en förklaring till de skillnader som förelåg mellan den kommunala och den nationella kvalitetsstyrningen. SBS-insatserna beskrevs som mer specifika och som nådde längre in i skolans kärnverksamhet till skillnad från huvudmannens kvalitetsstyrning som beskrevs som mer generell till sin karaktär och som ofta enbart riktad mot skolledningen. Mot bakgrund av detta avses att i ett nästa steg diskutera hur detta möte mellan den kommunala och den nationella kvalitetsstyrningen uppfattades av aktörerna på de olika nivåerna i skolsystemet.

Mötet mellan den kommunala och den statliga kvalitetsstyrningen

Skolverkets och skolornas organisatoriska rutiner kopplat till identifiering av utvecklingsbehov

I samtalen med rektorerna på de undersökta skolorna framkom en mångfacetterad bild av hur det arbete som genomfördes inom ramen för SBS förhöll sig gentemot det 'ordinarie' kvalitetsarbetet som skedde på skolorna i relation till huvudmannen. Detta gällde exempelvis det initiala och tämligen omfattande analysarbete som skedde under ledning av Skolverkets processstödjare, där en omfattande analys av skolornas nulägen gjordes mot bakgrund av Skolinspektionens tillsyns- och granskningsbeslut. Vissa skolledare såg detta arbete som något konstruktivt, som möjliggjorde dels en

fördjupad analys av skolornas faktiska utvecklingsbehov, dels en ökad möjlighet att involvera flera av skolans lärare i skolans analysarbete:

Framförallt fick vi mycket stöd i att tänka kring våra underlag och borra och tänka på effekter och våra egna målformuleringar /.../ Men det var väldigt nyttigt, det var också utvecklande för ledningsgruppen och för våra förstelärare som var med i utvecklingsgruppen (Skolledare, skola 4).

På andra skolor mottogs motsvarande arbete inte lika positivt. Skolledarna menade att ett liknande analysarbete redan hade gjorts, tillsammans med personal från skolförvaltningen, omedelbart efter att Skolinspektionens beslut hade blivit kända. Skolledarna menade därför att man på skolan och hos huvudmannen redan mycket väl visste vilka utmaningar som fanns på skolan. I dessa fall beskrevs också att det redan hade initierats ett utvecklingsarbete på skolorna med ett bra stöd av huvudmannen:

Med Skolinspektionen visste vi ... vi hade gjort en stor analys tillsammans med personalen och grundskoleförvaltningen. Och sen kom SBS och då skulle vi göra om allt detta. Så i våra ögon tappade vi ett år (Rektor, skola 1).

Dessa rektorer uppfattade således att det redan fanns fungerande rutiner på skolan och hos huvudmannen kopplat till det systematiska kvalitetsarbetet. SBS:s modell och arbete med skolornas nulägesanalyser uppfattades i dessa fall således inte kunna bidra med något nytt. Men även om skolledningen på några av skolorna riktade en del kritik mot detta ”dubbelarbete” var dock lärarna på samma skolor betydligt mer positiva till Skolverkets analysarbete. Lärarna framhöll bland annat att de upplevde sig mycket delaktiga i Skolverkets nulägesanalyser, jämfört med hur fallet ofta var vid det ’ordinarie’ kvalitetsarbetet då motsvarande djupgående analyser framförallt skedde mellan skolledningen och grundskolechefen från förvaltningen. Denna ökade delaktighet i analysarbetet menade de hade resulterat i att utvecklingsarbetet nu blev mer förankrat bland skolans personal:

Det var ju ett långt processande, det var väldigt många träffar då vi skulle borra neråt neråt ... men det fanns en vinning med och det såg jag inte förrän vi hade gått igenom hela proceduren. Nu är det väldigt väl förankrat inte bara hos oss utan också hos våra kollegor, vad är det vi behöver utveckla (Lärare, skola 1).

Detta motstånd och tveksamhet från vissa av skolledarna var också något som representanterna från Skolverket noterade. Det blev tydligt att den standardiserade modell för hur en insats inom ramen för samverkan skulle genomföras inte riktigt passade alla de skolor i kommunen som deltog i SBS:

... rektorerna var ganska långt fram i ett tänkande kring det här och det här och det här måste vi göra, de var ganska handlingsfokuserade och hade handlingsplaner klara eller på gång. Och där fick ju vi problem kan jag säga, för vi hade ju en modell vi ville jobba efter. Så när vi sa att vi ska göra en inventering av problemen ... men vi vet redan vad som är problemet så de här rektorerna (Processtödjare, Skolverket).

Den nationella kvalitetsstyrningen som överordnad den kommunala

I och med att en skola går in i SBS så innebär det, som diskuterades inledningsvis, ett intensivt och långvarigt arbete tillsammans med Skolverket och ett lärosäte. En central fråga som uppkommer är hur detta arbete förhåller sig till huvudmannens kvalitetsarbete. På frågan om hur skolans rektorer och lärare såg på just denna relation beskrevs det i många fall som att SBS i viss utsträckning kom att ta över det kvalitetsarbete som skolan i annat fall skulle ha bedrivit i samverkan med huvudmannen:

Rektor 1) ... den utbildningschef som vi hade initialt höll en extremt låg profil i SBS-arbetet.

Intervjuare) Kan man säga att förvaltningen till viss del backade när SBS sattes igång?

Rektor 1) ... och släppte in SBS, de fick ta över, jaa ... jag tror inte riktigt heller man hade koll på vad SBS var.

Rektor 2) Men det är det som SBS kommer med. De kommer med en modell och en pengapåse och det tackar man ju inte nej till från förvaltningen, det förstår jag också

På förvaltningsnivån i den aktuella kommunen var man generellt sett mycket positivt till SBS. Inte minst utbildningscheferna, som arbetade direkt mot rektorerna och skolorna, framhöll insatserna inom ramen för SBS som givande och något som i stor utsträckning låg i linje och harmonierade med förvaltningens kvalitetsarbete. Samtidigt var man öppen med att framhålla betydelsen av att SBS bidrog med resurser men också med kompetens. Dock kunde en viss ambivalens urskiljas bland annan personal på förvaltningen vad gäller just att staten under lång tid kommer in och arbetar direkt mot skolorna kring områden som egentligen kan ses utgöra huvudmannens ansvar:

Hade jag inte vetat något så hade jag sett att det inte är bra att köra parallella processer men samtidigt har vi ju inspirerats mycket från SBS. Så lite kluven är jag. Vi är ju en stor huvudman så vi har ju resurser så då kanske vi inte ska ha någon utifrån, i projekt. Utan vi ska skapa egna rutiner och vanor (Utvecklingsstrateg, Grundskoleförvaltningen).

En rektor ställde sig på motsvarande sätt frågande varför SBS-insatserna egentligen riktades mot skolorna och inte enbart mot huvudmannen. Vederbörande menade att det ytterst borde vara huvudmannens ansvar att se till att stödja skolor så det inte gick så långt att de behövde stöd genom Skolverket och SBS:

Men jag har aldrig hört att huvudmannen sagt att det här är vårt fel, här har vi inte stöttat tillräckligt /.../Sen får vi i uppgift – ordna upp detta! SBS skulle egentligen in på huvudmannanivå och inte på skolnivå. Då hade det fått bättre effekt. Nu blir det väldigt skuldbeläggande på skolan. Men vad gör då huvudmannen? (Rektor, Skola 3).

När motsvarande fråga diskuterades med processtödjaren från Skolverket betonade vederbörande därför vikten av att involvera huvudmannen i arbetet med skolorna. Principiellt såg representanten från Skolverket dock inga problem att staten gjorde insatser direkt på skolor. Tvärtom menade samma processtödjare att staten ytterst måste fungera som en garant för att eleverna får den kvalitet på sin utbildning som de har rätt till enligt skollagen:

Resultaten på skolan är ju grunden för att de blir utvalda tillsammans med det som Skolinspektionen identifierar som bristområden ... Jag tycker det är nåt slags skydds nät som är helt rimligt att staten ska kunna stå för. Huvudmannen har ju väldigt olika utmaningar (Processtödjare).

Mot bakgrund av ovanstående, där mötet mellan den kommunala och den nationella kvalitetsstyrningen har diskuterats är det tydligt hur en insats som SBS på många sätt utmanar och omdefinierar gränsdragningarna staten, huvudmannens och skolans handlingsutrymme och ansvarsområde. Detta kommer att diskuteras vidare i artikeln avslutande diskussion.

DISKUSSION

I denna avslutande diskussion kommer studiens frågeställningar att lyftas och diskuteras i ljuset av artikelns resultat och teoretiska ramverk. I ett första steg redogörs för vad som karakteriserar såväl den nationella som den kommunala kvalitetsstyrningen och dess legitimitetsgrunder men också vilka skillnader som kan urskiljas dem emellan. Med utgångspunkt från detta diskuteras avslutningsvis vilka konsekvenser som mötet mellan den nationella och den lokala kvalitetsstyrningen får för skolors och huvudmäns kvalitetsarbete men också vad det innebär för de gränsdragningar som finns mellan det nationella och det lokala inom ramen för det decentraliserade skolsystemet.

Kvalitetsstyrningens karaktär och dess legitimitet

Med begreppet kvalitetsstyrning riktades i denna studie fokus på hur staten via Skolverket respektive skolhuvudmannen, genom olika kvalitetssystem följer upp och kontrollerar skolors resultat, men också hur man med olika strategier och aktiviteter försöker kvalitetssäkra skolornas egna kvalitetssystem. Som resultaten i denna studie har visat skedde detta i stor utsträckning genom uppbyggandet av olika formella system, i termer av organisatoriska rutiner. För huvudmannens vidkommande handlade det till exempel om olika system för resultatuppföljning med länkade kvalitetsdialoger där det skedde en kommunikation mellan skola och huvudman om skolornas resultat och kvaliteter, utifrån vissa förutbestämda teman. Inom ramen för SBS återfanns det motsvarande väl utvecklade och formaliserade organisatoriska rutiner kopplat till exempelvis genomförandet av skolornas nulägesanalyser. I såväl den nationella som den kommunala kvalitetsstyrningen ingick också att försöka påverka skolans interna organisatoriska rutiner bland annat kopplat till deras kvalitetsarbete och ledningsfunktioner (Spillane et al., 2011).

I den svenska skollagen (2010:800) framhålls att det är rektorn som ansvarar för sin inre organisation, resursfördelning samt för skolans resultat och utveckling av verksamheten. Med detta följer att såväl den kommunala som den nationella kvalitetsstyrningens karaktäriseras primärt av att vara icke-regulativ till sin uppbyggnad (jfr Scott, 1995). Det vill säga i kvalitetsstyrningen finns inga eller i alla fall få legala eller tvingande element med tillhörande sanktionsmöjligheter. Som resultaten i denna studie påvisat karaktäriseras den istället av att vara uppbyggd av en ”mjukare” styrningslogik med i huvudsak normativa och diskursiva inslag (jfr Adolfsson & Alvunger, 2020). Denna styrning kom till uttryck i form av olika ostensiva organisatoriska rutiner som möjliggjorde olika aktiviteter, det vill säga den performativa aspekten av motsvarande rutiner, i termer av exempelvis resultatuppföljning, kvalitetsdialoger, samverkan mellan rektorer, samt jämförelser mellan skolor osv. Däremot kan denna ”mjukare” styrning ses erhålla legitimitet och indirekt vara uppbackad av mer regulativa element såsom skollag, läroplaner, yttranden från Skolinspektionen osv. Om en skola hade en tydlig negativ resultatutveckling eller fått skarpa yttranden från Skolinspektionen är det därför rimligt att tänka sig att det vore svårt för en rektor att tacka nej till stöd och insatser från huvudmannen eller staten.

Ytterligare en viktig legitimitetsgrund för såväl den kommunala som den statliga kvalitetsstyrningen var därtill att många av dess aktiviteter, som exempelvis kvalitetsdialoger, analyser, identifiering av utvecklingsbehov samt val av insatser, byggde på en systematisk insamling och analys av olika former av data. Detta fokus och tillika idén om att systematiskt använda data som grund för beslutsfattande kan förstås i ljuset av en bredare internationell policytrend, men också ett forskningsfält, som brukar benämnas 'Data based

decision making' (DBDM) (se t.ex. Schildkamp, 2019; Sun et al., 2016; Hoogland et.al, 2016). I denna strävan att genom ett systematiskt förfarande med avseende på insamling och analys av data, fatta rationella och välgrundade beslut, finns en bakomliggande idé om evidensbaserad (jfr Proitz et al, 2019). Det är tydligt att såväl den kommunala som den nationella kvalitetsstyrningen, i val av metoder och innehåll, sökte legitimitetsgrund från just en sådan tanke om evidens.

Kvalitetsstyrningens sammankopplande ambitioner och frikopplande konsekvenser

Som diskuterades inledningsvis förstås såväl den kommunala som den nationella kvalitetsstyrningen utifrån ett perspektiv där implementering och policy ses som försök att stärka kopplingarna mellan nivåerna och olika delsystem. I denna studie handlade det om en strävan att stärka kopplingarna mellan de nationella målen, skolornas kvalitetsarbete och den undervisning som sker på skolan, men också om att i vissa fall stärka kopplingarna mellan delsystemen inom ramen för en skolas interna organisation, till exempel mellan skolledningen och arbetslagen. I enlighet med tidigare forskning (Wahlström & Sundberg, 2017a) utgjorde skolhuvudmannen i denna studie en viktig policyaktör både vad gäller att översätta, koordinera och implementera nationella policybeslut men också på det sätt som samma huvudman, via sitt kvalitetssystem, följde upp och kommunicerade kring skolors resultat samt på olika sätt försökte stärka skolornas egen förbättringskapacitet.

Samverkan för bästa skola kan, med de resurser som följer med en sådan insats, ses som en kraftfull åtgärd för att stärka kopplingarna mellan den nationella nivån och den lokala skolan. Även om dessa insatser sker i nära dialog med skolhuvudmannen påvisade våra resultat att flera av skolans aktörer uppfattade det som att SBS i viss utsträckning kom att ta över centrala delar av huvudmannens kvalitetsarbete. Konsekvensen blev, som resultatet också visade, att huvudmannen i den aktuella kommunen i någon mån uppfattades inta en passiv roll i relation till den nationella insatsen. Detta innebar att även om kopplingarna mellan den nationella nivån och den lokala skolan stärktes genom SBS så fanns det en risk för att kopplingarna mellan huvudman och skolorna försvagades. Även om detta knappast är syftet med SBS, utan snarare tvärtom, pekar detta på vikten av att huvudmannen involveras i insatserna och betraktas som en jämbördig part gentemot den nationella nivån.

Som namnet på SBS antyder är det någon form av samverkan mellan olika aktörer som eftersträvas inom ramen för insatserna. Mot bakgrund av diskussionen ovan uppkommer dock frågan vad det är för slags samverkan som konstitueras genom SBS. Det är en fråga som skulle kräva en mer fördjupad analys men noterbart är att det är en samverkansform som är tydligt

top-down initierad. Det vill säga, det är en samverkan som förväntas ske inom, på förhand givna ramar med avseende på vilka som ska samverka med vem och hur denna samverkan ska gå till samt kring vilket innehåll. Samverkan, såsom den kommer till uttryck inom ramen för SBS, blir med detta en viktig del av den statliga kvalitetsstyrningen.

Den nationella kvalitetsstyrningens accentuering – nya gränsdragningar inom ramen för det decentraliserade skolsystemet?

Som diskuterades ovan kännetecknades såväl den kommunala som den nationella kvalitetsstyrningen av att vid sidan av att följa upp resultat också med olika strategier och aktiviteter försöka påverka och stötta skolornas organisatoriska rutiner kopplade till skolans egna kvalitetssystem, ledningsorganisation men också undervisningen. En viktig skillnad mellan den nationella kvalitetsstyrningen såsom den kom till uttryck genom Samverkan för bästa skola och den kommunala, bestod i att den förstnämnda beskrevs som mer intensifierad och något som kom att arbeta sig längre in i skolans organisation och i dess kärnverksamhet. Skillnaden kan beskrivas i termer av de organisatoriska rutinernas ostensiva respektive performativa aspekter. Den kommunala kvalitetsstyrningen stannade i stor utsträckning vid att följa upp resultat och genom olika former av dialoger ställa frågor till i huvudsak skolledningen om respektive skolas ostensiva rutiner, i synnerhet kopplat till skolans systematiska kvalitetsarbete. Med andra ord, huvudmannen vill följa upp och säkra kvalitetssäkra dessa rutiner. Den nationella kvalitetsstyrningen, genom SBS, gick dock genom sina insatser betydligt längre och arbetade inte enbart med skolans ostensiva organisatoriska rutiner. Istället var de under lång tid i hög grad inriktade mot, samt involverade i, de processer och de aktiviteter som skedde inom ramen för dessa ostensiva rutiner som exempelvis processledarutbildningar och utveckling av undervisningen. Det vill säga, det som kan benämnas som de performativa aspekterna av de organisatoriska rutinerna.

Skolans systematiska kvalitetsarbete har, i enlighet med det decentraliserade skolsystemets utgångspunkter, länge definierats som primärt en lokal angelägenhet och en fråga för rektor och skolhuvudmannen att hantera. Som resultatet i denna studie pekar på kan den nationella satsningen SBS i viss mån utmana denna ansvarsfördelning. Som policyfenomen kan därför SBS förstås i ljuset av en accelererande re-centraliseringsrörelse, där vi sett en utveckling mot en ökad statlig reglering och kontroll av skolan med syftet att ta ett starkare grepp över skolans resultat samt likvärdighet. Om detta är en önskvärd utveckling eller inte ser vi främst som en politisk fråga. Däremot är det rimligt att anta relationerna mellan staten, huvudmannen och skolan utmanas. Med detta följer att kartan över ansvarsfördelningen och gränsdragningarna dem emellan till viss del ritas om, med en successiv

omdefiniering av innebörden av det decentraliserade skolsystemet som konsekvens.

REFERENSER

- Addi-Raccach, Audrey (2015). School principals' role in the interplay between the superintendents and local education authorities: The case of Israel. *Journal of Educational Administration*, 53, 287–306.
- Adolfsson, Carl-Henrik, & Alvunger, Daniel (2020). Power dynamics and policy actions in the changing landscape of local school governance. *Nordic Journal of Studies in Educational Policy*, 6(2), 128-142.
- Adolfsson, Carl-Henrik (2018). Upgraded curriculum? An analysis of knowledge boundaries in teaching under the Swedish subject-based curriculum. *Curriculum Journal*, 29(3), 424-440.
- Adolfsson, Carl-Henrik, & Alvunger, Daniel (2017). The nested systems of local school development: Understanding improved interaction and capacities in the different sub-systems of schools. *Improving Schools*, 20(3), 195-208.
- Adolfsson, Carl-Henrik (2013). *Kunskapsfrågan: En läroplansteoretisk studie av den svenska gymnasieskolans reformer mellan 1960-talet och 2010-talet (Doktorsavhandling)*. Linnaeus University Press.
- Becker, Markus (2004) Organizational routines. A review of the literature. *Industrial and Corporate Change*, 13(4), 643–677.
- Bejeroth, Eva, & Hasselbladh, Hans (2002). *Kvalitet utan gränser: en kritisk belysning av kvalitetsstyrning*. Academia Adacta.
- Bryman, Alan. (2012). *Social research methods* (4. uppl.) Oxford University Press.
- Cuban, Larry (2013). *Inside the black box of classroom practice: change without reform in American education*. Harvard Education Press.
- Farrell, Caitlin, & Coburn, Cynthia (2016). Absorptive capacity: A conceptual framework for understanding district central office learning. *Journal of Educational Change*, 18(2), 135–159.
- Feldman, Martha, & Pentland, Brian 2003. Reconceptualizing organizational routines as a source of flexibility and change. *Administrative Science Quarterly*, 48, 94-118.
- Fixsen, Dean, Naoom, Sandra, Blase, Karen, Friedman, Robert, & Wallace, Frances (2005). *Implementation Research: A Synthesis of the Literature*. University of South Florida.
- Håkansson Jan, & Sundberg, Daniel (2016). *Utmärkt skolutveckling: Forskning om skolförbättring och måluppfyllelse*. Natur & Kultur.

- Hoogland, Inge, Schildkamp, Kim, Van Der Kleij, Fabienne, Heitink, Maaïke, Kippers, Wilma, Veldkamp, Bernard, & Dijkstra, Anne. M. (2016). Prerequisites for data-based decision making in the classroom: Research evidence and practical illustrations. *Teaching and Teacher Education*, 60, 377–386.
- Lagrosen, Stefan (1997). *Kvalitetsstyrning i skolan? En analys av TQM:s tillämpbarhet inom den svenska grundskolan sett från en företagsekonomisk utgångspunkt (Doktorsavhandling)*. Stockholms Universitet.
- Lipsky, Michael (1980). *Street-level bureaucracy – Dilemmas of the individual in public services*. Russell Sage Foundation.
- Nordholm, Daniel (2016). State policy directives and middle-tier translation in a Swedish example. *Journal of Educational Administration*, 54(4), 393–408.
- Orton, Douglas, & Weick, Karl (1990). Loosely coupled systems: A reconceptualization. *The Academy of Management Review*, 15(2), 203–223.
- Patton, Michael (2015). *Qualitative research & evaluation methods: Integrating theory and practice* (4. uppl.). SAGE Publications.
- Psychogios, Alexandros, & Priporas, Constantinos-Vasilios (2007). Understanding Total Quality Management in Context: Qualitative Research on Managers Awareness of TQM Aspects in the Greek Service Industry. *The Qualitative Report*, 12(1), 40-66.
- Prøitz, Tine, Mausehagen, Sølvi, & Skedsmo, Guri (2019). District administrators' governing styles in the enactment of data-use practices. *International Journal of Leadership in Education*. DOI:10.1080/13603124.2018.1562097.
- Rorrer, Andrea, Skrla, Linda, & Scheurich, James (2008). Districts as institutional actors in educational reform. *Educational Administration Quarterly*, 44, 307–358.
- Schildkamp, Kim (2019). Data-based decision-making for school improvement: Research insights and gaps. *Educational Research*, 61(3), 257-273.
- Scott, Richard (1995). *Institutions and organizations*. SAGE.
- Seashore, Karen (2013). Districts, local education authorities, and context of policy analysis. *Journal of Educational Administration*, 51(4), 550-555.
- Svensk författningssamling (2010:800). *Skollag*. Sveriges Riksdag.
- Skolverket (2012). *Allmänna råd med kommentarer om systematiskt kvalitetsarbete för skolväsendet*. Fritzes.
- Spillane, James (1996). School districts matter: Local educational authorities and state instructional policy. *Educational Policy*, 10(1), 63–87.
- Spillane, James (2012). Data in Practice: Conceptualizing the Data-Based Decision-Making Phenomena. *American Journal of Education*, 118(2), 113-141.
- Spillane, James, Parise, Leigh, & Sherer, Jennifer (2011). Organizational routines as coupling mechanisms: Policy, school administration, and the technical core. *American Educational Research Journal*, 48, 586–619.

- Sun, Jingping, Przybylski, Robert, & Johnson, Bob (2016). A review of research on teachers' use of student data: from the perspective of school leadership. *Educational Assessment Evaluation and Accountability*, 28(1), 5–33.
- U2015/3357/S. *Uppdrag om samverkan för bästa skola*. Utbildningsdepartementet.
- Wahlström, Ninni, & Sundberg, Daniel (2017a). *Transnational curriculum standards and classroom practices. The new meaning of teaching*. Routledge.
- Wahlström, Ninni, & Sundberg, Daniel (2017b). *Kommuner som aktörer i utbildningsreformer: implementeringen av läroplansreformen Lgr 11* (Rapport 2017:21). Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU).
- Wahlström, Ninni (2002). *Om det förändrade ansvaret för skolan: Vägen till mål- och resultatstyrning och några av dess konsekvenser* (Doktorsavhandling). Örebro Studies in Education 3.

Styrning genom samverkan? – En textanalys av dominerande diskurser i en statlig skolförbättringssatsning

Malin Kronqvist Håård
Högskolan Dalarna

ABSTRACT

Artikeln tar sin utgångspunkt i tre texter rörande skolförbättringssatsningen Samverkan för bästa skola (SBS) varav två kan betecknas som policytexter och den tredje är en myndighets hemsida rörande SBS. Policydiskurser är viktiga att undersöka i och med att de ramar in vad som är den politiska viljan kring ett givet fenomen. Genom policy konstrueras mening och identifieras problem i utbildning. Syftet med studien är att skriva fram ett tänkbart narrativ om SBS för att synliggöra och lyfta fram underliggande diskurser i retoriken kring SBS i de analyserade texterna. Analysen har guidats av både en narrativ och en diskursiv ansats. Ett styrningsperspektiv har anlagts i analysen med utgångspunkt i governance och governmentality. I analysen lyfts olika konkurrerande diskurser fram spänningen mellan samverkan och styrning, mellan decentralisering och kontroll. Studiens kunskapsbidrag är att den kritiskt granskar en av de största skolutvecklingssatsningar som gjorts i svensk skola och ett resonemang om de underliggande antaganden som identifierats i analysen förs. Att vara kritisk betyder inte att säga hur saker egentligen är, utan vad diskursanalyser av detta slag kan bidra med är att lyfta blicken från dessa underliggande common sense-antaganden som genomsyrar offentliga texter och på så sätt öppna upp för alternativa tanke- och handlingssätt.

INLEDNING

I det svenska utbildningssystemet pågår en rad skolförbättringssatsningar.¹ Skolutveckling tycks självklart och behjärtansvärt. Den förväntas få konsekvenser för hur kommuner, huvudmän och skolor organiserar sin utbildning samt utformar undervisningen i klassrummen (Holmdahl, 2011). De senaste tre decennierna har det svenska skolsystemet präglats av många

reformer och omstruktureringar vilka till stor del följt en internationell trend där neoliberal ideologi och New Public Management (NPM) varit i centrum (Lundström, 2018). Själva namnet på den skolförbättringssatsning som är i fokus för detta temanummer – Samverkan för bästa skola (SBS) – för tankarna till den nämnda ideologin som många pekat på spridit sig världen över (Börjesson, 2016; Olssen & Peters, 2005; Popkewitz & Lindblad, 2000). Genom samverkan, som kan ses som ett politiskt modeord (Dahlstedt & Hertzberg, 2011), ska Sverige få den bästa skolan i en tid som präglas av konkurrens om att vara en ledande kunskapsnation (Säfström, 2005). En dominerande ideologi bestämmer i hög utsträckning vad som ska uppfattas som "common sense" i samhället (Börjesson, 2016, s. 57; Fairclough, 2001; Springer, 2012). Vad som sedan blir uppfattat som common sense förlorar sin ideologiska prägel, det blir så att säga neutralt och den gängse uppfattningen man bör ha (Fairclough, 2001). Den här artikeln analyserar tre offentliga texter rörande SBS. Orden som används i texterna har betydelse eftersom de konstituerar det vi pratar om, hur skola görs och vad politiker i förlängningen väljer att satsa skattemedel på. Statliga texter konstituerar den dominerande utbildningsideologin i samhället (Börjesson, 2016) och vad skola blir (jfr Ball 2015). Diskurser i offentliga texter är viktiga att undersöka i och med att de ramar in vad som är den politiska viljan kring ett givet fenomen. Genom policy och offentliga texter konstrueras mening och identifieras problem i utbildning. Policy och offentliga texter sätter också ramar för det som är sägbart, görbart och tänkbart (Ball, 1993, 2006; Bacchi, 2000; Foucault, 1980). De offentliga texterna ses i detta sammanhang alltså som diskurs och inte bara text (se Ball, 1993).

Studiens kunskapsbidrag är att den kritiskt granskar en av de största skolutvecklingssatsningarna som gjorts i svensk skola genom att belysa och diskutera några av de diskurser som framträder i ett begränsat antal policy-texter; nämligen regeringsbeslutet (Utbildningsdepartementet, 2015), Skolverkets genomförandeplan (Skolverket, 2016) och Skolverkets hemsida rörande SBS (Skolverket, 2019b). Offentliga texter och policy behöver kritiskt belysas för att kunna peka på underliggande antaganden och på så sätt också öppna upp för alternativa tankesätt, kring skolutveckling och styrning i detta fall. Popkewitz och Lindblad (2000) menar att policyforskning inom utbildning tenderar att acceptera de diskurser som beslutsfattare definierar "taking the categories and problem definitions derived from governmental policies as the problems of research without any serious intellectual scrutiny" (s. 6). I artikeln görs en narrativ diskursanalys med speciellt fokus på vad styrning, samverkan och skolutveckling innebär i SBS. Syftet med studien är att skriva fram ett tänkbart narrativ om SBS för att synliggöra och lyfta fram underliggande diskurser i retoriken kring SBS i de analyserade texterna. Då artikeln hämtar inspiration från Foucault är det viktigt att poängtera att flera möjliga läsningar av en text alltid finns, men jag presenterar en läsning utifrån

ett teoretiskt raster där begreppen *governmentality*, styrning och samverkan är centrala. Tre frågor har guidat artikeln. Den första är en övergripande fråga – vad är storyn om SBS i dessa texter och hur är den berättad? Två mer specifika frågor följer: vilka diskurser går att utläsa i den identifierade storyn och vilka subjekspositioner kan urskönjas i denna?

BAKGRUND

Svensk skola har sedan 1990-talet genomgått ett systemskifte (Carlbaum et al., 2014), från regel- och resursstyrning till mål- och resultatstyrning, från statligt styrd skola till ett av de mest decentraliserade och marknadsliberala skolsystemen i världen (Börjesson, 2016; Carlbaum et al., 2014; Lundahl, 2007). Till detta kom på 2000-talet ”PISA-chocken”, rapporter om sjunkande elevresultat och ett allt större fokus på måluppfyllelse, likvärdighet och kvalitet (Bergh, 2015). I ljuset av PISA-chock och sjunkande elevresultat har det också pågått en debatt om återförstatligande av skolan (SOU 2014:5). Flera åtgärder de senaste åren (fler nationella prov, betyg i yngre åldrar och inspektioner) kan ses som en form av recentralisering där staten har tagit ett fastare grepp om skolan (Lundström, 2018; Nordin, 2014a, 2014b). Den statliga skolförbättringsatsningen SBS kan ses som ett av statens svar på de sjunkande skolresultaten och den skola i kris som skrivits fram i media med stöd i bland annat internationella mätningar (Nordin, 2014a; OECD, 2015). Samverkan för bästa skolor riktar sig mot skolor ”med låga kunskapsresultat eller hög andel elever som inte fullföljer sina studier och som har eller bedöms få svåra förutsättningar att förbättra sina resultat på egen hand” (Utbildningsdepartementet, 2015, s. 1). De skolor och huvudmän som erbjuds att delta i SBS väljs ut på grundval av Skolinspektionens regelbundna tillsyn vilket kan betecknas som ett negativt urval.² När huvudmännen accepterat erbjudandet att delta påbörjas en cirka sex månader lång dialog- och kartläggningsfas där överenskommelser mellan parterna skrivs och en åtgärdsplan för insatserna skrivs. Insatserna pågår sedan under cirka två år där olika aktörer kan vara inblandade, lärosäten, konsulter och Skolverket. I regeringsbeslutet (Utbildningsdepartementet, 2015) åberopas skollagens (2010:800) skrivelser om barns och elevers lika tillgång till utbildning och en likvärdig utbildning som skäl till beslutet att starta SBS.

Den utbildningspolitiska diskursen som nu råder är starkt influerad av NPM-retorik där ord som effektivitet, flexibilitet och ekonomiska resultat är vanligt förekommande (Olssen & Peters, 2005). Grek (2009) kallar det för ”governance by numbers”. Gällande skolutvecklingsreformer lyfter Røvik och Pettersen (2014) fram fyra typiska idéer i vår tid: kvalitet, ledning, accountability och evidensbaserad praktik. Dessa idéer hämtar sin spridningskraft från social auktorisering, det vill säga att idéer associeras positivt till olika aktörer, nätverk och institutioner som har högt anseende och auktoritet och

därmed ger legitimitet till idéerna. Sett till kompetensutvecklingsinsatser i skolan så implementeras dessa ofta ur ett ovanifrånperspektiv både i Sverige och internationellt (Fink & Stoll, 2005; Sülau, 2019). Ofta utgår denna traditionella fortbildning utifrån ett bristperspektiv där det handlar om att överföra de ”rätta” kunskaperna där mottagaren av utbildningen passivt tar emot kunskap som överförs av experter eller forskning (Clarke & Hollingsworth, 2002; Day & Sachs, 2004; Sülau, 2019). Skolverket har som ett av sina uppdrag att erbjuda kompetensutveckling till skolor och kommuner. Skolverkets roll, som statlig myndighet, har ökat i betydelse och Skolverkets roll i att sprida och ge legitimitet till idéer genom till exempel skolutvecklingsprogram är hög (Ärlestig & Johansson, 2020).

Statlig styrning och samverkan

Den statliga styrningen har genomgått flera förändringar de senaste årtiondena. Osborne (2010) delar in förändringar inom statlig styrning i ”Public Administration” (PA) som även kan betecknas som traditionell top-down-styrning via lagar, subventioner och information, ”New Public Management” (NPM), som tidigare diskuterats, handlar bland annat om decentralisering, prestationsstyrning och prestationsmätning samt ”New Public Governance” (NPG) för att beskriva trenden för mer horisontell styrning via nätverk och relationer. Interaktioner mellan aktörer är i fokus och systemet bygger på att det finns utrymme för autonomi för aktörerna i nätverken (se även Montin & Hedlund, 2009; Magnusson, 2018; Ärlestig & Johansson, 2020, för en diskussion om dessa begrepp; jfr Olsson et al., 2019). Styrning via nätverk är ett sätt för staten att stärka sin legitimitet och effektivitet genom att involvera lokala aktörer i implementering (Pollitt & Bouckaert, 2011). Dessa tre förändringar inom styrsätt ska inte ses som absoluta, utan som Montin och Hedlund (2009) påpekar är gränserna mellan dem flytande och alla tre kan förekomma samtidigt i olika sammanhang. I fallet SBS kan nätverksmodellen antas vara viktig då namnet på själva insatsen innehåller ordet samverkan.

Som nämndes tidigare är det många parter som ska samverka i SBS: Skolverket, huvudmän, skolor och lärosäten för att nämna några. Ordet samverkan har beskrivits som ett ”politiskt modeord” och ett ”utbildningspolitiskt ideal” (Dahlstedt & Hertzberg, 2011, s. 149f). Enligt Pollitt och Hupe (2011) är det ett begrepp som har ”retoriska fördelar” med ”bred räckvidd, stor flexibilitet och positiva förtecken” (s. 642). Det finns inte en definition av samverkan utan många. Sullivan och Skelcher (2002, s. 1) beskriver samverkan som: ”a way of working with others where there is a shared interest in positive outcomes”. Lindberg (2009) skriver att ordet samverkan ofta ses i ett positivt skimmer och att det ofta råder en optimistisk stämning kring ordet samverkan även inom forskning. Normativa råd om hur fördelarna med samverkan ska uppnås är vanligt förekommande. Att

samverka inom offentlig förvaltning är inte något nytt, men förändrade styrsätt från centralisering till decentralisering ger nya spelregler (Bengtsson & Melke, 2019; Danermark & Kullberg, 1999). Samverkan är inte längre bara ett alternativt arbetssätt utan beskrivs av Danermark och Kullberg (1999, s. 9) som ”en nödvändig arbetsform”. Dahlstedt och Hertzberg (2011) menar dock att mer kritiska reflektioner kring samverkan behövs, bland annat i frågan om begreppets neutrala prägel där samverkan ofta beskrivs som ”en relation mellan jämlikar” (Dahlstedt & Hertzberg, 2011, s. 9). Samverkan kan vara en relation mellan jämlikar, menar Dahlstedt och Hertzberg, men det kan också vara frågan om en relation mellan överordnad och underordnad. Även Danermark (2004) uppmanar till mer kritisk reflektion kring begreppet samverkan och manar till fler studier om makt i relation till samverkan.

Begreppet samverkan kan också ses som en del av rörelsen från government till governance, som diskuterats ovan. Från styrning via hierarki till styrning via marknad och nätverk (Olsson et al., 2019), där en diskurs om samverkan, nätverk, partnerskap, samarbete och tillit, för att nämna några begrepp, har etablerats (Cardini, 2006; Watson & Drew, 2017). Termen governance kan ge sken av att statens roll i utbildningsfrågor har minskat, men staten har hittat andra sätt att styra skola på (jfr Bradbury et al., 2013). Nya former av styrning, så kallad ”soft governance”, som benchmarking eller best practice kan till och med stärka statens makt över skolan. (se t.ex. Hudson, 2007; Moos, 2009; jfr Pierre & Peters, 2000). I linje med mjukare former av governance kan självutvärderingar inberäknas. Självutvärderingar skulle kunna ses som ett effektivt sätt som har till syfte att få skolor och huvudmän att anpassa sig efter vad staten anser vara ”bästa skola”. Detta kan ske mer direkt genom att staten tillhandahåller riktlinjer eller modeller för utvärdering eller mer indirekt genom utbildningar, material och information (Hudson, 2007; Kirsten & Wermke, 2017). Cribb och Gewirtz (2007) menar även att kontroll kan utövas genom autonomi vilket ligger i linje med Hudsons resonemang (2007, s. 276): ”a smart move on the part of the state as it effectively gets schools to regulate themselves in the way it wants”. För att uttrycka det med andra ord, de med makt internaliserar förväntat beteende och lär ut ”rätt” beteende genom en dominerande policydiskurs. Detta sätt att se på styrning ligger nära Foucaults (2008) begrepp governmentality (styrningsmentalitet). Governmentality handlar om att kollektiva maktprocesser styr tankar och beteende i vissa bestämda riktningar, riktningar som vanligtvis inte ifrågasätts (Foucault, 2008). Styrningen sker på avstånd och innefattar också människors vilja att aktivt styra sig själva. ”Denna vilja till självreglering gör att vi själva bidrar till att bli de subjekt, exempelvis reflekterande och ansvarstagande samhällsmedborgare som vi förväntas bli” (Vallberg Roth, 2014, s. 409; jfr Hudson, 2007). Skolutveckling kan ses som en styrningsteknik där ett normaliserande av vad som just nu ses som korrekt eller best practice visas.

Diskursbegreppet

Det finns många definitioner av ordet diskurs. Foucaults (1972, s. 49) definition används i artikeln där diskurser beskrivs som: ”practices that systematically form the objects of which they speak”. Ball (2015, s. 307) skriver vidare att diskurser ger oss sätt att tänka och prata om våra institutionella jag (dvs. såsom vi tänker kring oss själva som en bra eller effektiv lärare till exempel), med oss själva och med andra. Vad den dominerande diskursen gör är att den ger oss ord och verktyg att tänka och prata om oss själva och den verksamhet vi verkar i på ett visst sätt som till exempel ”effektiv”. Även om fokus i denna artikel ligger på svenska statliga myndighetstexter ska begreppet makt inte ses som att det är uteslutande något som agenter överst i hierarkin utövar, utan makt är utbredd i olika sociala praktiker (Winther Jørgensen & Philips, 2000). Makt är också tätt förbunden med kunskap och dessa båda förutsätter varandra. Begreppet makt är både undertryckande och nödvändig och positiv i Foucaults mening. Den gör vår värld begränsad och möjlig att orientera sig i och leva i, men makt i Foucaults mening innebär också att undersöka det som utesluts genom den maktordning som nu råder (Winther Jørgensen & Philips, 2000). ”We do not speak a discourse, it speaks us. *We are* subjectivities, the voices, the knowledge, the power relations that a discourse constructs and allows” (Ball, 1993, s. 14, fet stil i originalet). Kunskap och makt hänger alltså tätt samman och den förstnämnda bidrar också till att skapa subjekspositioner som bestämmer vilket utrymme för handlingsfrihet som subjekten har (Bergström et al., 2017). En vanlig kritik som lyfts fram mot Foucaultinspirerade diskursanalyser är att de är relativistiska. Foucault talar om perspektivism. Ett styrningsperspektiv används i artikeln, men det utesluter inte andra möjliga analysperspektiv eller att det analysperspektiv som används skulle vara sannare eller falskare än ett annat perspektiv. I Foucaults anda handlar det alltså inte om sant eller falskt utan om perspektiv (jfr Alvesson, 2002).

Genom att identifiera språkmönster, kan en diskursanalys visa hur de konstituerar aspekter av samhället och utröna hur och varför det språk som används sätter gränser för vad som är (och inte är) möjligt att tänka, säga och göra (jfr Ball, 1993). Analytiska tillvägagångssätt kan ”dekonstruera” eller upptäcka förgivettaganden, förstå vad dessa antaganden kan betyda för individer, institutioner och det större samhället och utforska möjliga alternativ till accepterade sätt att göra saker (Shaw & Bailey, 2009). Sammanfattningsvis så utgår artikeln från ett diskursivt perspektiv på policy och offentliga texter med Foucauldianska förtecken (Ball, 1993; Graham, 2005). Det handlar inte om huruvida samverkan och skolutveckling är bra eller dåligt, utan om hur sanningar, kunskap och subjekt formas genom diskurser. Offentliga texter ses också som ett berättande där någon form av övertalning om ”det rätta” beteendet lärs ut. Vad är storyn om SBS?

MATERIAL OCH METOD

I artikeln görs en narrativ diskursanalys av tre statliga texter rörande SBS. Det finns ingen strikt metod att följa i en diskursanalys som tar avstamp i Foucault, utan metodologiskt hämtar artikeln guidning från narrativ metod. I artikeln kombineras således ”vad” och ”hur”, narrativ och diskurs, som Lindberg (2017) skriver, innan det finns något att kritiskt granska behöver en deskriptiv analys göras. Begreppet narrativ ska i det här sammanhanget tolkas som ’histoire’ eller story (Robertson, 2017) och begreppet diskurs såsom tidigare definierats i enlighet med Foucaults tankar. Både narrativ analys och diskursanalys har en social-konstruktivistisk utgångspunkt som binder dem samman (Alvesson & Sköldberg, 2008; Börjesson, 2003). Vi förstår storn genom att förstå vad diskursen bakom handlar om. I diskursanalyser undersöks hur den skrivna texten är influerad av sociala och kulturella normer. Diskurser formar språket som används i narrativet (Paltridge, 2012).

I artikeln analyseras två officiella texter rörande SBS: regeringens beslut (Utbildningsdepartementet, 2015) och Skolverkets genomförandeplan (Skolverket, 2016) samt Skolverkets hemsida rörande SBS. De två första texterna är valda utifrån att de utgör grunden för SBS-initiativet, varför det startas och Skolverkets tolkning av hur uppdraget ska genomföras i praktiken. Den tredje texten, Skolverkets hemsida, representerar en aktuell och mer publik bild av myndighetens officiella retorik kring SBS-initiativet. De två första texterna kan betraktas som policytexter då den första är ett regeringsbeslut och den andra texten kan kopplas till genomförandeprocessen av regeringsbeslutet. Hemsidan är inte en policytext i strikt mening, men artikeln följer Balls (1993, s. 14) definition av policy, som ligger i linje med tidigare angivna definitioner av diskurs. Policy ses som officiella uttalanden av, i det här fallet, statliga aktörer som genom dessa uttalanden utövar makt genom ”a production of ’truth’ and ’knowledge’, as discourse” (se även Ball, 2015). Policy ses alltså i en vid bemärkelse, som avsiktsförklaringar och riktgivningar givna av regering, riksdag eller myndighetsorganisationer. Policy har i det hänseendet för avsikt att påverka människors förståelse av ett visst fenomen. Genom att artikeln följer Foucaults definition av diskurs ”practices that systematically form the objects of which they speak” (1972, s. 49) vill jag argumentera för att policy i föreliggande studie ska tolkas brett. Frågan artikeln vill belysa är vad den officiella storn om SBS kan sägas vara och den kan då läsas in i både regeringsbeslutet, Skolverkets genomförandeplan och Skolverkets hemsida.

Regeringsbeslutet kom 2015-06-04 (Utbildningsdepartementet, 2015) och är fem sidor långt. I korthet beskriver regeringsbeslutet på cirka en halv sida genomförande av SBS, och ekonomiska ramar och redovisning av uppdraget beskrivs på en och en halv sida. Skälen till beslutet upptar sedan resterande delen av texten. Skolverkets genomförandeplan (2016) är ett längre text på 39 sidor som beskriver hur Skolverket ämnar genomföra regeringens beslut.

Planen beskriver hur beslutet om SBS kom till, hur SBS ska genomföras och följas upp och vilka ekonomiska ramar som finns för uppdraget. Skolverkets hemsida för SBS blir vid utskrift 14 sidor.³ De tre texterna har olika målgrupper då regeringsbeslutet är ett uppdrag riktat till Skolverket, Skolverkets genomförandeplan är ett svar till regeringen om hur uppdraget ska genomföras samt en text som ingående huvudmän och skolor kan läsa, och Skolverkets hemsida ger en mer publik bild av satsningen. Tanken är att dessa tre texter tillsammans kan bidra till att ge en gemensam bild av storyn om SBS utifrån det analysraster som används i artikeln. Att begränsa antalet texter som analyserats till dessa tre har möjliggjort en mer fördjupad beskrivning av storyn än vad som är görbart om det empiriska materialet är för omfattande samtidigt som det också inneburit en begränsning av vad som blir möjligt att få syn på. En av texterna, Skolverkets genomförandeplan, har också fått särskilt stort utrymme i studien på grund av sitt omfång och mer detaljerade beskrivning.

Inom narrativ analys finns det olika metoder för att tolka text, men enligt Riessman (2005) så binds de samman av en berättande form. En narrativ analys bidrar till förståelsen av regeringsbeslut och andra officiella statliga texter genom att de har en berättelseform: ”They are all tales of unsatisfactory past and better futures. The future will be better because the government is going to intervene in some way, wielding new techniques or ideas” (Pollitt, 2013, s. 901). Den narrativa analysen kan bli ett användbart redskap för att få läsaren att se bortom ytan av texten; hur är berättelsen om SBS konstruerad och vad vill den säga om hur skolan har varit och vad den i framtiden ska bli genom samverkan? I en kritisk läsning av texterna blir också frågan om vems synvinkel på vilka problem och vilka lösningar som skrivs fram intressant (Ball, 2017). Artikeln handlar alltså inte bara om berättelser och ord utan också om konstruktioner av dessa. I en diskursanalys är genomskinlighet viktigt och Bergström och Ekström (2018) förordar bland annat att citat får ta en stor plats i analysen, något jag har eftersträvat i redovisningen av analysen.

Analysen utgår från fyra narrativa dimensioner (Pollitt, 2013, s. 903) och från Bolander och Fejes (2015, s. 97) Foucaultinspireerade frågor, dock i något modifierad form, uppdelade i huvudfråga och underfråga (se tabell 1).

Tabell 1. *Analysfrågor*

Narrativa dimensioner (Pollitt, 2013)	Foucaultinspireerade frågor (Bolander & Fejes (2015))
Dominanta teman – vilka dominanta teman går att finna i skrivningarna?	a) Hur karaktäriseras retoriken kring dessa?

Erbjudna lösningar och evidensbas – vilka erbjudna lösningar på de beskrivna problemen ges? Hur mycket och vilka belägg ligger till grund för problemen och de erbjudna lösningarna?	b) Vad framställs som god skolutveckling? Vem eller vilka är upphovspersonerna bakom evidensbasen?
Stil och presentation – hur är texterna upplagda och presenterade?	c) Vad signaleras genom texternas stil?
Viktiga antaganden – finns det viktiga underliggande antaganden?	Vad utesluts eller hamnar i bakgrunden?

Analysen visar hur narrativ och diskurser byggs upp, vad dessa gör, vilken bild av verkligheten som produceras genom texterna och vilka sanningsanspråk som dominerar (Bolander & Fejes, 2015; Fejes, 2006). Läsningen av texterna har gjorts i olika steg, först har alla texterna lästs i sin helhet ett flertal gånger för att på så vis få en övergripande blick av texternas innehåll och karaktär. Därefter lästes texterna utifrån Pollitts (2013) narrativa kategorier och slutligen har Bolander och Fejes (2015) frågor applicerats på de narrativa kategorierna och fokus hamnar då mer på bakomliggande antaganden. Analysen av narrativet och diskursen går i varandra och kan inte helt entydigt separeras till enskilda enheter. Genom att analysen först utgår från tydliga narrativa dimensioner och sedan de Foucaultinspirerade frågorna är intentionen dock att tydliggöra de olika stegen i analysen och därmed göra det möjligt för läsaren att bedöma dess koherens.

RESULTAT – FÖRSTÅELSE UTIFRÅN EN MÖJLIG LÄSNING

Analysen följer Pollitts (2013) narrativa kategorier utökade med Bolander och Fejes (2015) frågor och presenteras utifrån rubrikerna: 1) Dominanta teman och hur de skrivs fram – samverkan och skraddarsydd insatser, 2) Erbjudna lösningar och evidens – ”Bästa skola”, 3) Stil och presentation, samt 4) Underliggande antaganden och vad som hamnar i bakgrunden. Först presenteras den narrativa analysen och sedan i sammanfattande form presenteras analysen utifrån de Foucaultinspirerade frågorna under varje rubrik. De aktörer som främst diskuteras i analysen är Skolverket, huvudmän och rektorer.

Dominanta teman och hur de skrivs fram – samverkan och skraddarsydd insatser

Som själva namnet på skolförbättringsinsatsen Samverkan för bästa skola antyder kan just ordet samverkan antas vara central för SBS. Ordet definieras dock inte i någon av de lästa texterna. Skolverket kommenterar emellertid själva vikten av att tydligt klargöra vad samverkan innebär. Erfarenheterna från en pilotomgång av SBS som genomfördes hösten 2015 pekar på att: ”Det

finns en risk för att huvudmännen har andra förväntningar på vad samverkan med Skolverket innebär än vad uppdraget anger. Det är därför viktigt att klargöra förutsättningarna för samverkan i ett tidigt skede” (Skolverket, 2016, s. 37). Men, en tydlig definition går alltså inte att finna. På hemsidan finns endast ordet samverkan nämnt i samband med benämning av insatsen – Samverkan för bästa skola – istället är det ordet samarbete som används.

Vad som menas med ordet samverkan får istället sökas i texterna och ordet dialog har en central plats när Skolverket beskriver hur samverkan inom SBS ska ske. Samverkan ska bygga på ett ”dialogbaserat arbetssätt” (se bl.a. Skolverket, 2016, s. 7). Skolverket ska vidare verka ”för ett positivt, framtidsytande och respektfullt samtalsklimat genom att arbeta med fördjupande och utmanande frågor i kombination med ett inlyssnande förhållningssätt” (Skolverket, 2016, s. 7). Om vi tittar närmare på vad som skrivs om det dialogbaserade arbetssättet så framträder en något motsägelsefull bild av vad som läggs in i begreppet:

I ett dialogbaserat arbetssätt behöver Skolverkets team vara kompetenta och *lyhörda dialogpartners*, som är *öppna* för målgruppernas behov *samtidigt som nationella mål och riktlinjer tydligt hävdas*. I dialogen med huvudmän och rektorer är Skolverkets roll att bidra till ett fördjupat lärande genom att *verka för ett positivt, framtidsytande och respektfullt klimat*, ställa fördjupande och utmanande frågor, lyssna in *deltagarnas synpunkter och diskussioner samt kommunicera på ett klargörande, relevant och lättbegriplig sätt*. (Skolverket, 2016, s. 15, mina kursiveringar)

Å ena sidan beskrivs det hur Skolverket som part ska vara ”lyhörda” och ”öppna” för att i samma mening sedan tydligt ”hävda” de nationella målen. Orden lyhörd och öppen kan sägas ligga i linje med ordet dialog, medan valet av ordet hävda kan tyckas stå i skarp kontrast till en insats som talar om samverkan och dialog. Vilken roll som Skolverket tar i dessa dialoger kan också i exemplet ses som oklar. I första meningen benämner de sig själva som just dialogpartners för att i sista meningen ställa sig som den drivande dialogägaren genom att positionera huvudmän och rektorer som deltagare. Dessa antas vara i behov av en lättbegriplig kommunikation från dialogägaren, Skolverket. Vad samverkan innebär kan också läsas in i några av de nyckelbegrepp som anges i genomförandeplanen för SBS: dialogbaserat arbetssätt, dialogteam, processtödjare, processtöd. Att SBS ska baseras på dialog och process är tydligt. I Skolverkets beskrivning av vad processtödjarnas uppdrag innebär skriver de att de ska ”*förmedla och hävda nationella mål på ett tydligt sätt och samtidigt visa respekt och förståelse för lokala förhållanden*, vilket ställer höga krav på förmågan att skapa ett tillitsfullt, öppet samtalsklimat och *balansera rollen som stödjande respektive styrande*” (s. 23, min kursivering). Ser vi till det första ledet av citatet så pekar det i riktningen mot

ytterligare ett dominerande tema som kan ses i genomförandeplanen; den om lokala förhållanden och skräddarsydda insatser:

Skolverket anordnar och finansierar insatserna på olika sätt. Förutom att underlätta möjligheten att ta del av Skolverkets pågående utvecklingsinsatser sker samordning av insatser för flera huvudmän med samma behov via externa lärosäten, genom att Skolverket anlitar konsulter för *skräddarsydda* insatser till en huvudman/skolenhet eller genom att Skolverket finansierar insatser som huvudmannen själv anordnar. (Skolverket, 2016, s. 36, min kursivering)

Även i övriga skrivningar om de insatser som Skolverket anordnar anas ett löfte om skräddarsytt. Skolverket och huvudmän ska genom dialog ”identifiera vilka *specifika insatser* som behöver genomföras på varje utvald skolenhet” (Skolverket, 2016, s. 1, min kursivering). På Skolverkets hemsida går också att läsa att Skolverkets uppdrag är att stärka skolorna och huvudmännen ”i arbetet med att planera, följa upp och utveckla utbildningen efter deras *unika* mål och behov” (min kursivering). Löftet om *specifika insatser* utifrån *unika* mål och behov återfinns även det på flera håll i genomförandeplanen, men vad som också betonas är att redan befintliga initiativ från Skolverket bör användas så långt som möjligt, vilket kan peka på en spänning mellan synergieffekter och uttalanden om ”skräddarsydda” insatser:

För att möjliggöra synergieffekter ska Skolverket så långt som möjligt samordna denna satsning med andra satsningar som kan tillföra uppdraget mervärde, t.ex. regeringens åtgärder inom den nationella samlagen för läraryrket, nationella skolutvecklingsprogram, insatser för nyanlända elever och kompetensutveckling för lärare och förskollärare. (Skolverket, 2016, s. 5–6; Utbildningsdepartementet, 2015, s. 2)

Ovanstående citat pekar på att det är tydligt att de lösningar som Skolverket ska ”komma överens” (Utbildningsdepartementet, 2015, s. 1) med huvudmännen om ska samordnas med redan befintliga insatser från Skolverkets sida. I genomförandeplanen genomgående poängteras att det just är befintliga lösningar som ska användas samtidigt som talet om de unika skräddarsydda lösningarna återkommer. Talet om unika mål och specifika förutsättningar går inte att finna i regeringsbeslutet utan där framstår Skolverket som de som ska erbjuda lösningar och så långt det är möjligt samordna dessa med redan befintliga lösningar. Det kan tolkas som kostnadseffektiva lösningar istället för unika och skräddarsydda lösningar.

I linje med talet om skräddarsydda lösningar synliggörs också talet om att ta hänsyn till lokala förutsättningar. Dialog och hänsyn till de lokala förutsättningarna går hand i hand genom hela genomförandeplanen, men ett stråk

av dubbelhet kan samtidigt läsas in även här. Skolverket hänvisar till skriften *Så gör vi skillnad* (2014) när de säger att:

Forskning om skolutveckling visar att *staten behöver ta hänsyn till lokala förutsättningar och behov*, ge ansvar till huvudmän, rektorer och lärare och skapa en dialog mellan de nivåer som är involverade i skolutvecklingen ((stat - huvudmän - skolor) *Staten behöver se huvudmän, rektorer och lärare som medskapare i insatser, istället för att exempelvis se lärare som mottagare av någon annans kunskap.* (Skolverket, 2016, s. 15, mina kursiveringar)

Skolverket talar här om maktrelationen mellan stat och lokala aktörer och vikten av att se de lokala aktörerna som jämbördiga i relationen.

Sammanfattningsvis så pekar retoriken kring de dominerande teman som redovisats, samverkan och skräddarsydda insatser, på att det finns en dubbelhet i uttalandena kring dessa. Å ena sidan ska Skolverket vara lyssnande och anpassa till lokala behov, men å andra sidan ska de hävda nationella mål och använda befintliga Skolverksinsatser. Det är kanske i sig inte konstigt att staten förordar kostnadseffektiva lösningar, men det som blir intressant är att det från myndighetens sida lockas med skräddarsytt och att det ska ske på de lokala aktörernas villkor. Talet om att lokala aktörer och Skolverket tillsammans ska hitta de rätta skräddarsydda lösningarna är framför allt mycket framträdande på Skolverkets hemsida vilket visar på en medvetenhet att, i en era av decentralisering där styrningen sker på distans och där det ges en bild av att de lokala aktörerna har stor autonomi, behöver det retoriska talet handla om underifrånperspektivet och de lokala förutsättningarna (jfr Bergh, 2015; Hudson, 2007). I kontrast till talet om underifrånperspektivet står dock det auktoritativa talet gällande att hävda vad som fungerar och att använda befintliga skolverksinsatser i genomförandeplanen, där viljan till ovanifrånstyrning slår igenom (jfr Clarke & Hollingsworth, 2002; Day & Sachs, 2004; Sülau, 2019). I genomförandeplanen kan också Skolverket ses både i positionen som dialog- och kunskapsägare och som en jämbördig part i relationen till de lokala aktörerna. Den förstnämnda positionen är dock den som dominerar i de analyserade texterna vilket ligger i linje med Dahlberg och Hertzbergs (2011) resonemang om överordning och underordning i samverkan. Detta leder oss över till det andra ledet i SBS – bästa skola. Vilka lösningar erbjuds och vilka är beläggen för dessa?

Erbjudna lösningar och evidens – ”Bästa skola”

Bästa skola är det andra ledet av namnet Samverkan för bästa skola. Vilka erbjudna lösningar och evidensbas (dvs. belägg) ges för att nå den bästa skolan i skrivningarna i de analyserade texterna? Vad är det som huvudmän och skolor inte gör tillräckligt bra enligt regeringsuppdraget? Syfte med SBS är att: ”höja kunskapsresultaten och öka likvärdigheten inom och mellan skolor”

(Utbildningsdepartementet, 2015, s. 1). De lösningar som ska erbjudas ska alltså syfta till att höja kunskapsresultaten och skapa en mer likvärdig skola. En relativt stor del av regeringsbeslutet ägnas åt att ge stöd för uttalandet att en likvärdig utbildning inte finns idag. Regeringsbeslutet stödjer sig bland annat på Skolverkets rapporter, Skolinspektionens granskningar och internationella rapporter (såsom *Improving schools in Sweden: An OECD perspective*, OECD, 2015) som stöd för detta uttalande. De insatser som ska genomföras ska enligt regeringsbeslutet vara inriktade på att: ”stärka huvudmännens förmåga att planera, följa upp och utveckla utbildningen så att kunskapsresultaten i de utvalda skolorna höjs och likvärdigheten inom och mellan skolorna ökar” (Utbildningsdepartementet, 2015, s. 1).

Skolverket anger sedan i genomförandeplanen fokus för de insatser som ska göras, det vill säga lösningarna på de problem som skrivs fram i regeringsbeslutet. Vad som är bästa skola skrivs inte explicit fram, men genom Skolverkets fokus på insatserna kan det anas vad önskvärd skolutveckling innebär:

Insatserna förväntas leda till att undervisningens kvalitet utvecklas i de medverkande skolorna så att *kunskapsresultaten höjs* och likvärdigheten ökar inom och mellan de utvalda huvudmännens skolor. För att nå dessa effekter genomför Skolverket dels insatser för att förbättra huvudmännens och skolornas *systematiska kvalitetsarbete*, dels insatser för att stärka rektorernas *pedagogiska ledarskap* och för att *utveckla lärarnas förmåga att utveckla kvaliteten i undervisningen* med fokus på elevernas *kunskapsresultat*. (Skolverket, 2016, s. 1, mina kursiveringar)

De lösningar som erbjuds är alltså systematiskt kvalitetsarbete och pedagogiskt ledarskap. Den tredje punkten kan upplevas som något oklar, men att lärarna ska bli bättre genom någon form av systematiskt kvalitetsarbete kan läsas in i citatet. Av detta skulle kunna utläsas att den bästa skolan har ett bra systematiskt kvalitetsarbete, rektorerna har ett förstärkt pedagogiskt ledarskap och lärarna har en god förmåga att utveckla kvaliteten i undervisningen och fokus för alla är elevernas kunskapsresultat. Skolans hela uppdrag omnämns i genomförandeplanen:

Beträffande elever som inte fullföljer sina studier visar undersökningar att en viktig orsak ofta är brister i skolans värdegrundsarbete. Insatserna måste därför bidra till att utveckla skolans hela uppdrag, som anger att elever ska ges möjlighet att utveckla såväl kunskaper som värden. (Skolverket, 2016, s. 17)

Det är dock tydligt att det är kunskapsresultaten som står i fokus för erbjudna lösningar i genomförandeplanen: ”I arbetet med nulägesanalysen är Skol-

verkets roll att agera processtöd och säkerställa att *utveckling av elevernas kunskapsresultat hela tiden är i fokus*” (s. 18, min kursivering). En kvantitativ räkning av hur många gånger värdegrunden/värden/hela uppdraget nämns i genomförandeplanen och hur många gånger kunskapsresultat nämns ger siffrorna 4–42. Fokus gällande de erbjudna lösningarna är tydligt på kunskapsresultat vilket också är det som anges i regeringsuppdraget.

Gällande evidensbasen till SBS så anges i regeringsbeslutet (2015) Skolverksrapporter, Skolinspektionsrapporter, OECD:s rapport *Improving schools in Sweden: An OECD perspective* (2015) och internationella mätningar såsom PISA och PIRLS. I Skolverkets genomförandeplan finns hänvisningar till flera olika publikationer. Siffrorna som här anges hänvisar till antalet enskilda publikationer och inte antalet gånger de förekommer i texten. Vid en genomgång av angivna publikationer i noterna i genomförandeplanen så framkommer det att de flesta av noterna hänvisar till Skolverkets egna rapporter, sexton hänvisningar, två till Myndigheten för skolutveckling medräknat. En skolinspektionsrapport, fyra övriga rapporter (varav två är från danska och norska myndigheter) och två regerings skrifter hänvisas också till i genomförandeplanen. Utöver myndighetsrapporter finns det tretton referenser till olika böcker varav alla utom en är skrivna av forskare. Tio av referenserna till böckerna anges i en och samma not.

Förutom detta finns även två referenser till forskningslitteratur, en artikel (Manger & Novak, 2012 [sic! Nowak]) och en avhandling (Wilhelmsson, 1998). Vad gäller internationella mätningar och rapporter finns det tre hänvisningar. De internationella satsningarna som Skolverket anger som inspirationskällor till SBS är den norska satsningen Veilederkorps (Vägledningsteam). Ett skolutvecklingsprogram från England nämns också där så kallade framgångsrika och sämre skolor bildar nätverk. Programmet drivs idag av stiftelsen Challenge Partners och den enda hänvisningen som görs är till stiftelsens hemsida. Även skolutvecklingsprojekt i Ontario i Kanada nämns med referens till McKinsey & Company (Barber et al., 2010).

Skolverket diskuterar tidigare erfarenheter gjorda av Skolverket och Myndigheten för skolutveckling i deras utvecklingsdialoger som pågick 2001–2008. En av erfarenheterna är ”att stödja och utveckla redan pågående, planerat eller påtänkt utvecklingsarbete” (Skolverket, 2016, s. 26), vilket kan tyckas stå i motsats till att använda befintliga insatser från Skolverket. Ett annat projekt som nämns är Handledning för lärande som genomfördes av Skolverket 2012–2014 och en lärdom därifrån är:

att insatserna kunde ha fått en ännu större effekt och också haft större möjligheter att bli långsiktigt hållbara om uppdraget hade varit mer öppet formulerat. Större flexibilitet hade ökat möjligheterna att koppla insatserna till skolans systematiska kvalitetsarbete och de lokala behoven som identifieras. (Skolverket, 2016, s. 26)

Öppet formulerade uppdrag, flexibilitet och att stödja befintligt utvecklingsarbete framkommer här som viktiga erfarenheter från tidigare samverkan mellan statliga myndigheter och lokala aktörer. I kontrast till dessa erfarenheter står att finna uttalanden i genomförandeplanen som pekar åt motsatt håll, att insatserna ska bygga på kunskap om "effektiv kompetensutveckling" (Skolverket, 2016, s. 8) och att det lokala utvecklingsarbetet ska "bedrivas på bästa sätt utifrån vetenskap och beprövad erfarenhet" (s. 7). Det ska genomföras en kartläggning och en analys i den lokala verksamheten, men: "Det systematiska kvalitetsarbetet fördjupas med hjälp av *generella bilder av vad som fungerar* som forskning bidrar med" (s. 16, min kursivering).

Sammanfattningsvis så handlar narrativen i de analyserade texterna om vad som är problemen i svensk skola, om bristande likvärdighet och sjunkande kunskapsresultat. Lösningarna på dessa problem är systematiskt kvalitetsarbete, pedagogiskt ledarskap och att lärarna ska bli bättre lärare, vilket kan ses som exempel på common sense-lösningar som blivit neutraliserade sanningar (Røvik & Pettersen, 2014; jfr Börjesson, 2016; Fairclough, 2001). För vad är alternativet – osystematiskt arbete och ett opedagogiskt ledarskap? Fokus gällande de erbjudna lösningarna är tydligt på kunskapsresultat. En dubbelhet gällande att ta hänsyn till lokala förutsättningar och bedriva en effektiv kompetensutveckling baserad på generella bilder av vad som fungerar kan också märkas i talet om hur skolutveckling inom SBS ska bedrivas.

Evidensbasen för de erbjudna lösningarna är till stor del självrefererande, det vill säga Skolverkets egna rapporter är det som anges som stöd för de insatser som ska göras. Andra källor finns, men de av myndigheten producerade rapporterna och skrifterna är det som förekommer mest. Det går att tolka på flera sätt, ett sätt att se på det är att det blir en slags evidence-loop (Nolan, 2015, s. 895) där Skolverkets egna rapporter ges som stöd för att legitimera den kunskap som de producerar. Det kan också ses som en form av övertalning om det rätta sättet att göra skolutveckling där Skolverket söker stöd i de egna texterna. Forskare finns med som referenser, men stor koncentration av dessa återfinns i en not och bara två referenser kan ses som forskningslitteratur. Två av de tre internationella erfarenheter som refereras till i genomförandeplanen, Challenge Partners och referensen till Ontarioprojektet via McKinsey & Company, har av vissa forskare också fått en del kritik och skulle kunna härledas till vad många kallat en marknadifiering av skolan med stort inflytande av konsulter och konsultverksamheter (se bl.a. Ball, 2009; Gunter & Mills, 2017). Rapporten av McKinsey & Company (Barber et al., 2010) har blivit kritiserad bland annat på grund av att den har en tunn evidensbas, en utarmad syn på lärande och undervisning och att kulturens roll är bagatelliserad (Coffield, 2012).

Evidensbasen som ges i framför allt regeringsbeslutet vilar på en normativ diskurs, baserad på bland annat jämförelsedata såsom PISA och PIRLS (jfr

Nordin, 2014a). Narrativet är starkt präglad av en internationell policydiskurs där begrepp som resultat, utfall, utvärdering och olika standarder sätts i fokus (Carlbaum et al., 2014; Grek, 2009). Detta väcker frågor om vad som konstitueras som legitim kunskap och vem som får producera den (Nolan, 2015; Røvik & Pettersen, 2014). De statliga myndigheterna är inte bara de som påverkar den nationella retoriken kring hur skola bör göras, de blir i sin tur påverkade av internationella diskurser gällande vad som anses vara ett legitimt sätt att bedriva skolpolitik (jfr Ball, 2009; Gunter & Mills, 2017).

Stil och presentation

Utifrån artikelns huvudfokus att analysera storyn om SBS blir stil och presentation i de tre analyserade texterna intressant då dessa är, som diskuterats i metod och material, av tre skilda slag med olika målgrupper i åtanke. Regeringsbeslutet har en saklig ton och kan betecknas som en traditionell myndighetstext som är relativt kort (fem sidor) med direktiv och argument för initiativet. Genomförandeplanen är längre (39 sidor) och ordrikare än regeringsbeslutet och innehåller en del upprepningar, dels från beslutet, dels av de egna formuleringarna i genomförandeplanen. Genomförandeplanen är mer explicit gällande strategier för SBS genomförande. Rent layoutmässigt finns det noter där referenser återfinns. Det finns några tabeller och diagram som bland annat illustrerar tidsplanen för SBS och beräknade kostnader för SBS. Tabeller över de huvudmän som påbörjat SBS finns också med. En bilaga som sammanfattar de råd som Skolverket haft inför skrivandet av genomförandeplanen finns sist i texten. Fokus har under tidigare rubriker legat på regeringsbeslutet och genomförandeplanen men här under rubriken stil och presentation kommer ljuset att riktas mot den mer publika hemsidan om SBS på skolverket.se. Det kan motiveras med att det i genomförandeplanen står att det är den ”logiska första källan för att hitta tydlig och utförlig information om vad satsningen innebär och arbetet med den” (s. 24).

Som nämndes tidigare utgår analysen av hemsidan från det textmaterial som är läsbart utan att klicka vidare på hemsidan. ”Vi stödjer utvalda skolor och förskolor att utvecklas utifrån sina egna behov” är den första mening som möter läsaren av hemsidan. Talet om de lokala behoven känns igen här. Talet om att Skolverket, huvudmän och skolor ska arbeta tillsammans är det som är mest framträdande: ”Under tre år erbjuder vi på Skolverket personlig kontakt och hjälp i att hitta olika metoder, arbetssätt och verktyg beroende på vilka utvecklingsbehov som finns”. De egna unika behoven som tidigare diskuterats är tydligt framskrivet på hemsidan och orden *tillsammans*, *stödja* och *samarbeta* kan här ses som huvudord: ”Tillsammans diskuterar vi tänkbara insatser ...”. Presentationen och upplägget på hemsidan ger en bild av att huvudmännen är mer de som är i förarsätet i arbetet jämfört med beskrivningarna i genomförandeplanen: ”Med stöd av oss, universitet och högskola, eller

en konsult, planerar ni för insatserna. Ni som huvudman prioriterar i vilken ordning olika insatser ska genomföras”. Som tidigare nämnts är det ordet samarbete som används på hemsidan. ”Vi på Skolverket håller kontinuerlig kontakt med huvudmannen under samarbetet och ger fortsatt stöd”. Det är alltså ett samarbete och inte en samverkan. Skolverket ska ge stöd och ordet hävdar, som återfinns i genomförandeplanen, finns inte med på hemsidan. Rubrikerna för de två översta reportagen på hemsidan från skolor som deltagit i SBS har ett positivt vokabulär: ”en förmån att få delta i SBS” och ”Så lyckades ...”. På bild syns glada barn.

Sammanfattningsvis är regeringsbeslutet till sin stil en traditionell myndighetstext som signalerar statlig rationalitet. Genomförandeplanen kan också betecknas som en typisk myndighetstext som signalerar att myndigheten Skolverket har tolkningsföreträde för hur skolutveckling bör bedrivas. Beskrivningen av SBS på hemsidan är i positiva ordalag. Glada barn och referenser till lyckade insatser förstärker intrycket av en framgångsrik statlig satsning. Staten samarbetar tillsammans med huvudmän och skolor, men till skillnad från genomförandeplanen skrivs huvudmän och skolor mer fram som de som är de ledande i samverkan/samarbetet. Skolverket positionerar sig här som en jämlik part som ger personlig kontakt och stödjer de lokala aktörerna i ett samarbete. Stilen på hemsidan är mer av marknadsförande art än det mer traditionella regeringsbeslutet och genomförandeplanen och målgruppen för hemsidan är också skolpersonal och allmänhet. Detta kan liknas vid andra studier av offentliga organisationer där identitet och image har blivit allt viktigare (se bl.a. Rehnberg, 2019). Den inbjudande, välvilliga och stödjande retoriken på hemsidan kan också ses som en del av en soft governance-logik där Skolverket framstår som den goda kamraten istället för den reglerande myndigheten.

Underliggande antaganden och vad som hamnar i bakgrunden

Ett tydligt antagandet är att det finns en NPM-retorik som genomsyrar texterna, där resultat, effektivitet, kvalitet och best practice står i fokus. Kunskapsrationalitet är ett viktigt grundantagande som genomsyrar alla texterna och det problematiseras inte. I genomförandeplanen omnämns – som tidigare presenterats – skolans hela uppdrag, men kunskap, effektivitet och målpåfyllelse står i centrum.

Givet det utrymme som ägnas åt kommunernas bristande kompensatoriska resursfördelning i framför allt regeringsbeslutet, men även omnämnt i genomförandeplanen, så skulle bristande kompensatorisk resursfördelning också kunna ses som ett viktigt underliggande antagande för genomförandet av SBS.

Skolverket har också i tidigare rapporter, Resursfördelning utifrån förutsättningar och behov? (rapport 2009:330), Resursfördelning till

grundskolan – rektorers perspektiv (rapport 2011: 365) samt Kommunernas resursfördelning till grundskolor (rapport 2013:391), visat att det kompensatoriska inslaget i huvudmännens resursfördelning är förhållandevis litet, och att kommunerna inte alltid fördelar efter behov. Skolverket påpekar i lägesbedömningen att de ökade skillnaderna i skolors resultat kräver kraftfulla åtgärder på nationell och kommunal nivå om likvärdigheten i skolsystemet ska upprätthållas. (Utbildningsdepartementet, 2015, s. 4)

De lösningar som erbjuds för SBS ligger dock på det organisatoriska planet och inte på det politiska eller ekonomiska, vilket gör att talet om bristande kompensatoriska resursfördelningen stannar vid just talet om. Även elevers socioekonomiska bakgrund diskuteras i regeringsbeslutet och beskrivs där som något som fortsatt spelar stor roll för elevernas prestationer i olika ämnen. I genomförandeplanen nämns elevers socioekonomiska bakgrund som ett urvalskriterium för deltagande i SBS, men diskuteras inte ytterligare.

Ett underliggande antagande i genomförandeplanen är att Skolverket behöver garantera att elevernas kunskapsresultat är i centrum: ”I arbetet med nulägesanalysen är Skolverkets roll att agera processtöd och säkerställa att utveckling av elevernas kunskapsresultat hela tiden är i fokus” (Skolverket, 2016, s. 18). Skolverkets tillit till att andra behov eller utvecklingsområden inte tar överhand på den lokala arenan tycks konkurrera med ett ännu större behov av att kontrollera skolornas arbete med elevernas kunskapsresultat och systematiskt kvalitetsarbete. Skolverket åberopar också tidigare erfarenheter med arbetet med huvudmän och skolor som visar att de saknar kunskaper i systematiskt kvalitetsarbete:

Erfarenheter visar dock att huvudmän och skolor alltför ofta saknar såväl en tydlig problembild som en resultat- och behovsanalys innan utvecklingsinsatser planeras och genomförs. För att skolornas kunskapsresultat ska höjas och likvärdigheten inom och mellan skolor öka, behöver de utvalda skolenheterna och huvudmännen utveckla en självförnyande förmåga. Ett fungerande systematiskt kvalitetsarbete med en kvalificerad analys utgör grunden för en sådan förmåga. (Skolverket, 2016, s. 16)

Tanken om att skolenheterna och huvudmännen ska utveckla en självförnyande förmåga ligger i linje med governance-logiken där de styrande överför normativa regler som de under rättar sig efter och internaliserar (jfr Hudson, 2007; Vallberg Roth, 2014) och de blir i Foucaults termer sina egna väktare. Talet om ständig förbättring och förnyelse ligger också i linje med det starka fokus som finns på resultat (se tidigare referens internationellt resultatfokus).

Sammanfattningsvis kan antaganden som ligger i linje med governance-tänkandet och den NPM-influerade policydiskursen urskiljas i SBS, med fokus på best practice och på kunskapsresultat (jfr Grek, 2009; Olssen & Peters, 2005). Gällande de erbjudna lösningar som ges i SBS följer de en fåra av ett underliggande antagande; genom att förändra organisatoriska strukturer och processer så kan huvudmäns och skolors effektivitet förändras. De lokala aktörerna behöver också utveckla en ”självförnyande förmåga”, något som också kan hänföras till nämnda diskurser (jfr Hudson, 2007). Det som hamnar i bakgrunden, även om det finns med i både regeringsbeslutet och genomförandeplanen, är de möjliga större strukturella orsakerna till att huvudmän och skolor blir utvalda till att delta i SBS: kommuners bristande kompensatoriska resursfördelning och elevers socioekonomiska bakgrund. Andra orsaker som segregation och små kommuner med små resurser omnämns, men lösningarna som diskuteras i SBS adresserar inte dessa mer politiska och ekonomiska frågor och det ligger också kanske utanför ramarna för insatsen. Det skulle kräva andra insatser från statens sida vilket diskuteras vidare i den avslutande diskussionsdelen.

DISKUSSION

Syftet med studien, var att skriva fram ett tänkbart narrativ om SBS, utifrån tre offentliga texter, för att synliggöra och lyfta fram underliggande diskurser i retoriken kring SBS. Resultatsektionen har främst fokuserat på studiens övergripande fråga – vad är storyn om SBS i de analyserade texterna? I sammanfattningarna till resultatavsnitten har frågorna om vilka diskurser som går att utläsa i storyn samt frågan om vilka subjektspositioner som går att finna även diskuterats. I den avslutande diskussionen förs en mer övergripande diskussion utifrån studiens frågor. Att göra en narrativ diskursanalys innebär att jag både har fokuserat på storyn om SBS och hur den skrivs fram (Bolander & Fejes, 2015; Robertson, 2017). Det är inte sanningen om SBS som skrivits fram, utan en möjlig läsning av fenomenet har presenterats utifrån ett styrningsraster med utgångspunkt i governance, governmentality och samverkan.

Samverkan eller styrning är frågan. Kan det vara både och? Det går att finna många uttalanden som tyder på att det är den sistnämnda rollen som är den dominerande i de texter om SBS som analyserats. Det finns en stor tonvikt i texterna på att huvudmän och skolor ska ta del av befintliga skolutvecklings-satsningar som Skolverket ger. Staten strävar på detta sätt efter att styra genom information, soft governance (Hudson, 2007; Kirsten & Wermke, 2017; Moos, 2009). Samverkan kan sägas ge sken av nätverksstyrning (Olsson et al., 2019), eller NPG (Osborne, 2010). Läsningen av texterna ger dock bilden av mer traditionell PA och NPM (Osborne, 2010). De diskurser som har identifierats i resultatet är både talet om skolutveckling som bygger på

ovanifrånperspektivet och skolutveckling som bygger på underifrånperspektivet. Dessa två förutsätter två olika subjekt. Den förstnämnda ser lokala aktörer som mottagare av nationell utbildningspolitik och den andra ser de lokala aktörerna som aktiva medskapare. Den här dubbelheten kan vara problematisk i en satsning som utger sig för att bygga på samverkan. Det finns en risk att samverkan används som ett retoriskt knep (Hargreaves & Goodson, 2003) och att begreppet samverkan blir ett ord som ska ge SBS-insatsen ett positivt skimmer (se Lindberg, 2009). Utifrån den här läsningen av SBS är storyn på ytan en berättelse om hur samverkan och dialog ska hjälpa de fallerande huvudmännen och skolorna – Skolverket som den goda och stödjande myndigheten vilket framför allt analysen av hemsidan pekar på. Men då artikeln har använt kritiska frågor för att försöka komma under ytan på storyn om hur samverkan löser allt, har också en story om viljan till styrning framkommit. Relationen mellan stat och kommun kan i de lästa texterna betecknas som en relation mellan överordnad och underordnad, vilket ligger i linje med ovanifrånperspektiv (Olsson et al., 2019; jfr Dahlstedt & Hertzberg, 2011). Då SBS utgår från ett negativt urval accentueras bristperspektivet trots formuleringar i texterna och talet om huvudmän och skolor som ”medskapare” (Skolverket, 2016, s. 15). Huvudmän och skolor tycks i stor utsträckning få positionen som mottagare av de ”rätta” kunskaperna (Clarke & Hollingsworth, 2002; Day & Sachs, 2004; Sülau, 2019). Skolverket ska se till att skolenheterna och huvudmännen skaffar sig en ”självförnyande förmåga”, en tanke som ligger i linje med governance-tänkandet (Hudson, 2007) och även Foucaults (2008) tanke om governmentality: styrning genom att huvudmän och skolor anammar Skolverkets sätt att tänka. Evidenceloopen – den höga andelen av självrefererande texter som lyftes fram i analysen kan också ses som ett exempel på detta. SBS skulle kunna ses som ett exempel där staten stärker sin makt över skolan vilket ligger i linje med andra reformer såsom fler nationella prov och en förstärkt skolinspektion (Lundström, 2018; Nordin, 2014a, 2014b). Det är lätt att mer statlig makt tolkas som att det vore något negativt, men relationen mellan autonomi och kontroll är inte ett nollsummespel (Cribb & Gewirtz, 2007).

Det stora fokus på kunskapsresultaten som genomsyrar SBS går hand i hand med tanken om människan som en ekonomisk varelse och där utbildning blir en ekonomisk strävan efter att bli en ledande kunskapsnation (Carlbaum et al., 2014; Säfström, 2005) och följden av det blir konkurrens, mätbarhet och en ständig jämförelse mellan länder, organisationer och elever (Nordin, 2014a). Denna diskurs influerad av NPM riskerar att leda till begränsningar i vad som är acceptabel skolutveckling (jfr Ball, 1993). I denna mening är staten inte bara den som producerar diskurser utan också en produkt av en större global diskurs påverkad av olika globala sanningsregimer (Sahlberg, 2016, jfr Fejes, 2006). Det kan också ses genom att de fyra

skolutvecklingsstrategier som pekats ut som typiska i vår tid, kvalitet, ledning, accountability och evidensbaserad praktik (Røvik & Pettersen, 2014), finns alla representerade i SBS. Adolfsson och Sundberg (2018) lyfter fram att det finns en risk att talet om ”what works” och effektiv skolutveckling passiviserar skolans personal om det används på ett alltför instrumentellt sätt.

Ett antal spänningar har också lyfts fram, spänningen mellan det skraddarsydda och det generella, mellan att hävda och föra dialog. I resultatet går också att utläsa en spänning mellan decentralisering och kontroll. Narrativen om de lösningar på problemen som framställs i SBS ligger i linje med accountability – skulden ligger på den lokala nivån och genom självreglering ska skolan bli bättre (jfr Hudson, 2007; Perryman, 2007). Ball (2017) beskriver också detta som en global rörelse där fokus ligger på resultaten genom effektivitet och kvalitet där staten styr på distans. En fråga som artikeln väckt är om detta skymmer sikten för större problem som ligger på en mer politisk och ekonomisk nivå. Winther Jörgensen och Philips (2000) skriver om hur subjektifieringen i vårt samhälle gör att vi som individer blir ansvariga för att lösa de problem som kommer i vår väg istället för att de ses som allmänna problem som kräver kollektiva lösningar. Det blir en subjektifiering av de huvudmän och skolor som ingår där ansvaret för att lösa problemen blir deras. Skolverket och konsulter bistår med information och stöd angående den rätta vägen att lösa problemen på, istället för att se skolans problem som allmänna problem som kräver kollektiva lösningar. Maktutövningen i SBS kan sägas styras genom en NPM-diskurs som letat sig in i skolans värld (jfr effektivitet och mätbarhet). Kombinationen av decentralisering och kontroll framstår som rationell och gör de enskilda individerna till ansvariga (Alvesson, 2002).

För att återknyta till Foucaults (2008) begrepp *governmentality* så innebär policy alltid både *govern* (styrning) och *mentality* (inställning) (Hultqvist & Petersson, 1995) vilket denna artikel har belyst och diskuterat. Policypropåer från staten styr både direkt innehåll och hur, i SBS fall, skolutveckling bör göras, men det styr också mer indirekt genom att det påverkar människors inställningar, vad som är tänkbart, görbart och sägbart inom ett visst område (Bacchi, 2000; Ball, 1993, 2006). Detta kan också liknas vid NPG (Osborne, 2010) då både *governmentality* och NPG handlar om att via mjukare former av styrning få människor att agera på ett önskvärt sätt. Studiens kunskapsbidrag är att den kritiskt granskar en satsning som omgärdas av *common sense*-ideologi och för ett resonemang om de underliggande antaganden som identifierats i analysen. Att vara kritisk betyder inte att säga hur saker egentligen är utan vad diskursanalyser av detta slag kan bidra med är att lyfta blicken från dessa underliggande *common sense*-antaganden som genomsyrar offentliga texter och på så sätt öppna upp för alternativa tankesätt och handlingsätt (Foucault, 1988). Den här artikelns fokus har legat på analysen av statliga texter rörande SBS. Som redan diskuterats är de tre analyserade

texterna av olika slag med skilda mottagare i fokus och de tillhör skilda genrer av offentliga texter. Detta skulle kunna påverka analysen och medverka till skevhet (Bryman, 2016) när narrativet skrivs fram. Dock kan texternas olikhet också ses som studiens styrka. I och med att olika typer av officiella texter analyserats har det funnits möjlighet att ge en mer allsidig bild av SBS. Utifrån Balls (1993) definition av policy kan även hemsidans text ses som en form av policytext som har till syfte att påverka människors inställningar. Vidare behöver studien kompletteras med mer empiriskt inriktad forskning för att närmare undersöka mottagandet och förståelsen av SBS hos de utvalda huvudmännen och skolorna.

NOTER

¹ Där kan grundskolan söka 67 statsbidrag (2019 och 2020) och det finns för närvarande åtta nationella skolutvecklingsprogram innehållande många olika utbildningsinsatser riktade till olika målgrupper inom skola. Se Skolverkets hemsida: <https://www.skolverket.se/skolutveckling/nationella-skolutvecklingsprogram>

² Urvalskriterierna har ändrats något sedan framskrivandet av de i studien ingående texterna (se Skolverket, 2019a).

³ Utskriftsdatum 191211. Analysen av hemsidan utgår från det textmaterial som läsaren möts av vid första anblick på hemsidan. Klickbara länkar och video- och ljudmaterial har inte analyserats. Ungefär hälften av dessa sidor innehåller video- och ljudreportage från skolor och huvudmän som deltagit i SBS.

REFERENSER

- Adolfsson, Carl-Henrik, & Sundberg, Daniel (2018). Att forskningsbasera den svenska skolan – policyinitiativ under 25 år. *Pedagogisk Forskning i Sverige*, 23(1–2), 39–63.
- Alvesson, Mats (2002). *Kommunikation, makt och organisation. Kritiska tolkningar av ett informationsmöte i ett företag* (2. uppl.). Nordstedts juridik.
- Alvesson, Mats, & Sköldberg, Kaj (2008). *Tolkning och reflektion. Vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod* (2. uppl.). Studentlitteratur.
- Bacchi, Carol (2000). Policy as Discourse: What does it mean? Where does it get us? *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 21(1), 45–57. doi:10.1080/01596300050005493
- Ball, Stephen J. (1993). What is policy? Policy: texts, trajectories and toolboxes. *Discourse*, 13(2), 10–17. <https://doi.org/10.1080/0159630930130203>
- Ball, Stephen J. (2006). *Education policy and social class: The selected works of Stephen J. Ball*. Routledge.

- Ball, Stephen J. (2009). Privatising education, privatising education policy, privatising educational research: network governance and the 'competition state'. *Journal of Education Policy*, 24(1), 83–99. DOI: 10.1080/02680930802419474
- Ball, Stephen J. (2015). What is policy? 21 years later: reflections on the possibilities of policy research. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 36(3), 306–313. <http://dx.doi.org/10.1080/01596306.2015.1015279>
- Ball, Stephen J. (2017). *The Education Debate* (3. uppl.). Policy Press.
- Barber, Michael, Chijioke, Chinezi, & Mourshed, Mona (2010). *How the world's most improved school systems keep getting better*. McKinsey & Company.
- Bengtsson, Hans, & Melke, Anna (2019). *Vår offentliga förvaltning. Samverkan i välfärdspolitiken*. (2. uppl.). Gleerups.
- Bergh, Andreas (2015). Local educational actors doing of education – a study of how local autonomy meets international and national quality policy rhetoric. *Nordic Journal of Studies in Educational Policy*, 2, 42–50. DOI: 10.3402/nstep.v1.28146.
- Bergström, Göran, & Ekström, Linda (2018). Tre diskursanalytiska inriktningar. I Kristina Boréus & Göran Bergström (Red.), *Textens mening och makt. Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys* (4. uppl., s. 253–301). Studentlitteratur.
- Bergström, Göran, Ekström, Linda, & Boréus, Kristina (2017). Discourse Analysis. In Kristina Boréus & Göran Bergström (Red.), *Analyzing Text and Discourse. Eight Approaches for the Social Sciences* (s. 208–241). Sage.
- Bolander, Eva, & Fejes, Andreas (2015). Diskursanalys. I Andreas Fejes & Robert Thornberg (Red.), *Handbok i kvalitativ analys* (s. 91–115). Liber.
- Bradbury, Alice, McGimpsey, Ian, & Santori, Diego (2013). Revising rationality: the use of 'Nudge' approaches in neoliberal education policy. *Journal of Education Policy*, 28(2), 247–267. DOI: 10.1080/02680939.2012.719638
- Bryman, Alan (2018). *Samhällsvetenskapliga metoder* (3. [rev.] uppl.). Liber.
- Börjesson, Mats (2003). *Diskurser och konstruktioner. En sorts metodbok*. Studentlitteratur.
- Börjesson, Mattias (2016). *Från likvärdighet till marknad. En studie av offentligt och privat inflytande över skolans styrning i svensk utbildningspolitik 1969–1999*. (Doktorsavhandling. Örebro Studies in Education 52 och Örebro Studies in Educational Sciences with an Emphasis on Didactics 14). Örebro universitet.
- Cardini, Alejandra (2006). An analysis of the rhetoric and practice of educational partnerships in the UK: an arena of complexities, tensions and power. *Journal of Education Policy*, 21(4), 393–415. DOI: 10.1080/02680930600731773
- Carlbaum, Sara, Hult, Agneta, Lindgren, Joakim, Novak, Judit, Rönnerberg, Linda, & Segerholm, Christina (2014). Skolinspektion som styrning. *Utbildning & Demokrati*, 23(1), 5–20.

- Clarke, David, & Hollingsworth, Hilary (2002). Elaborating a model of teacher professional growth. *Teaching and Teacher Education* 18(8), 947–967. DOI: 10.1016/S0742-051X(02)00053-7
- Coffield, Frank (2012). Why the McKinsey reports will not improve school systems. *Journal of Education Policy*, 27(1), 131–149. DOI: 10.1080/02680939.2011.623243
- Cribb, Alan, & Gewirtz, Sharon (2007). Unpacking Autonomy and Control in Education: some conceptual and normative groundwork for a comparative analysis. *European Educational Research Journal*, 6(3), 203–213. <https://doi.org/10.2304/eej.2007.6.3.203>
- Dahlstedt, Magnus, & Hertzberg, Fredrik (2011). *Skola i samverkan. Miljonprogrammet och visionen om den öppna skolan*. Gleerups.
- Danermark, Berth (2004). *Samverkan – en fråga om makt*. Läromedia.
- Danermark, Berth, & Kullberg, Christian (1999). *Samverkan. Valfjärdens nya arbetsform*. Studentlitteratur.
- Day, Christopher, & Sachs, Judyth (2004). *International handbook on the continuing professional development of teachers*. Open University Press.
- Fairclough, Norman (2001). *Language and Power*. (2. Uppl.). Longman.
- Fejes, Andreas (2006). The planetspeak discourse of lifelong learning in Sweden: what is an educable adult? *Journal of Education Policy*, 21(6), 697–716. DOI: 10.1080/02680930600969266
- Fink, Dean, & Stoll, Louise (2005). Educational Change: Easier Said than Done. I Andy Hargreaves (Red.), *Extending Educational Change. International Handbook of Educational Change* (s. 17–41). Springer.
- Foucault, Michel. (1972). *The archaeology of knowledge and the discourse on language*. Pantheon.
- Foucault, Michel (1980). *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings, 1972–1977* (Red. Colin Gordon). Pantheon.
- Foucault, Michel (1988). Practicing criticism. I Lawrence D. Krizman (Red.), *Politics, philosophy, culture: Interviews and other writings 1977–1984* (s. 152-156). Routledge.
- Foucault, Michel (2008). *Diskursernas kamp*. Texter i urval av Thomas Götselius & Ulf Olsson. Brutus Östlings Bokförlag Symposion.
- Graham, Linda J. (2005). *Discourse analysis and the critical use of Foucault*. [Paper presentation]. Australian Association for Research in Education Annual Conference, Sydney, 27th November – 1st December. Tillgänglig: http://www.forschungsnetzwerk.at/downloadpub/2689_2005.pdf
- Grek, Sotiria 2009. Governing by Numbers: The PISA Effect in Europe. *Journal of Education Policy* 24(1), 23–37. <https://doi.org/10.1080/02680930802412669>

- Gunter, Helen M., & Mills, Colin (2017). *Consultants and Consultancy: the Case of Education*. Springer.
- Hargreaves, Andy, & Goodson, Ivor F. (2003). Teachers' Professional Lives: Aspirations and Actualities. I Andy Hargreaves & Ivor, F. Goodson (Red.), *Teachers' Professional Lives* (3. uppl., s. 1–27). Falmer Press.
- Holmdahl, Gudrun (2011). *Skolutveckling som diskursiv praktik. Några ideologiska implikationer*. (Doktorsavhandling. Karlstad University Studie 2011:37). Universitetsstryckeriet. Tillgänglig: <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:433046/FULLTEXT01.pdf>
- Hudson, Christine (2007). Governing the Governance of Education: the state strikes back? *European Educational Research Journal*, 6(3), 266–282. <https://doi.org/10.2304/eerj.2007.6.3.266>
- Hultqvist, Kenneth, & Petersson, Kenneth (1995). Nutidshistoria: några inledande utgångspunkter. I Kenneth Hultqvist & Kenneth Petersson (Red.), *Foucault namnet på en modern vetenskaplig och filosofisk problematik* (s. 16–37). HLS Förlag.
- Kirsten, Nils, & Wieland, Wermke (2017). Governing teachers by professional development: state programmes for continuing professional development in Sweden since 1991. *Journal of Curriculum Studies*, 49(3), 391–411. DOI: 10.1080/00220272.2016.1151082
- Lindberg, Kajsa (2009). *Samverkan*. Liber.
- Lindberg, Mats (2017). Qualitative Analysis of Ideas and Ideological Content. I Kristina Boréus & Göran Bergström (Red.), *Analyzing Text and Discourse. Eight Approaches for the Social Sciences* (s. 86–121). Sage.
- Lundahl, Lisbeth (2007). Swedish, European, global: the transformation of the Swedish welfare state. I Bob Lingard & Jenny Ozga (Red.), *The RoutledgeFalmer Reader in Education Policy and Politics* (s. 117–130). Routledge.
- Lundström, Ulf (2018). Lärares professionella autonomi under New Public Management-epoken. *Utbildning & Demokrati* 27(1), 33–59.
- Magnusson, Eva Maria (2018). *Vad händer i själva verket? Om styrning och handlingsutrymme i Skolverket under åren 1991–2014*. (Doctoral thesis / Företagsekonomiska institutionen, Uppsala universitet 192.) Företagsekonomiska Institutionen.
- Montin, Stig, & Hedlund, Gun (2009). Governance som interaktiv samhällsstyrning – gammalt eller nytt i forskning och politik? I Hedlund, Gun & Montin, Stig (Red.), *Governance på svenska* (s. 7–36). Santérus Academic Press Sweden.
- Moos, Leif (2009). Hard and Soft Governance: the journey from transnational agencies to school leadership. *European Educational Research Journal*, 8(3), 397–406. doi.org/10.2304/eerj.2009.8.3.397
- Nolan, Kathleen (2015). Neoliberal common sense and race-neutral discourses: a critique of “evidence-based” policy-making in school policing. *Discourse: Studies in*

- the Cultural Politics of Education*, 36(6), 894–907.
<http://dx.doi.org/10.1080/01596306.2014.905457>
- Nordin, Andreas (2014a). Crisis as a discursive legitimation strategy in educational reforms: A critical policy analysis. *Education Inquiry*, 5(1), 109–126. DOI: 10.3402/edui.v5.24047
- Nordin, Andreas (2014b). Centralisering i en tid av decentralisering: Om den motsägelsefulla styrningen av skolan. *Utbildning och Demokrati*. 23(2), 27–44.
- OECD (2015). *Improving schools in Sweden. An OECD perspective*. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development.
- Olssen, Mark & Peters, Michael A. (2005). Neoliberalism, higher education and the knowledge economy: From the free market to knowledge capitalism. *Journal of Education Policy*, 20(3), 313–345. <https://doi.org/10.1080/02680930500108718>
- Olsson, Jan, Berg, Monika, Hysing, Erik, Kristianssen, Ann-Catrin & Petersén, Anna (2019). *Policy i teori och praktik*. Studentlitteratur.
- Osborne, Stephen P. (2010). Introduction. The (New) Public Governance: a suitable case for treatment? I Stephen P. Osborne (Red.), *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance* (s. 1–16). Routledge.
- Paltridge, Brian (2012). *Discourse Analysis* (2. uppl.) Bloomsbury.
- Perryman, Jane (2007). Inspection and Emotion. *Cambridge Journal of Education*, 37(2), 173–190. DOI: 10.1080/03057640701372418
- Pierre, Jon & Peters, Guy B. (2000). *Governance, Politics and the State*. Macmillan.
- Pollitt, Christopher (2013) The Evolving Narratives of Public Management Reform. *Public Management Review*, 15(6), 899–922, DOI: 10.1080/14719037.2012.725761
- Pollitt, Christopher, & Hupe, Peter (2011). Talking About Government. The role of magic concepts. *Public Management Review*, 13(5), 641–658. DOI: 10.1080/14719037.2010.532963
- Pollitt, Christopher, & Bouckaert, Geert (2011). *Public Management Reform. A Comparative Analysis: new public management, governance, and the neo-Weberian state*. Oxford University Press.
- Popkewitz, Thomas, & Lindblad, Sverker (2000). Educational Governance and Social Inclusion and Exclusion: some conceptual difficulties and problematics in policy and research. *Discourse: studies in the cultural politics of education*, 21(1), 5–44. DOI: 10.1080/01596300050005484
- Rehnberg, Hanna Sofia (2019). Trafikverket – en modern samhällsutvecklare eller en talför svensk man? Myndighetsrepresentanter i media. En komparativ analys av mediabild och självrepresentation. *Statsvetenskaplig tidskrift*, 121(2), 207–240.

- Robertson, Alexa. (2017). Narrative Analysis. I Kristina Boréus & Göran Bergström (Red.), *Analyzing Text and Discourse. Eight Approaches for the Social Sciences* (s. 122–145). Sage.
- Riessman, Catherine Kohler. (2005). Narrative Analysis. In *Narrative, Memory & Everyday Life*, 1-7. University of Huddersfield: Huddersfield. Hämtad från: <http://eprints.hud.ac.uk/id/eprint/4920/>
- Røvik, Kjell Arne, & Pettersen, Hilde M. (2014). Masterideer. I Kjell Arne Røvik, Tor Vidar Eilertsen, & Eli Moksnes Furu (Red.), *Reformideer i norsk skole. Spredning, oversettelse og implementering* (s. 53–86). Cappelen Damm Akademisk.
- Sahlberg, Pasi (2016). The global educational reform movement and its impact on schooling. In Karen Mundy, Andy Green, Bob Lingard, & Antoni Verger (Red.), *The handbook of global education policy* (s. 128–144). John Wiley & Sons, Ltd.
- Shaw Sara E., & Bailey Julia (2009). Discourse analysis: what is it and why is it relevant to family practice? *Family Practice*; 26(5), 413–419. doi: 101093/fampra/cmp038
- Skolverket (2014). *Riktlinjer för nationell skolutveckling. Så gör vi skillnad*. Skolverket.
- Skolverket (2016). *Redovisning av genomförandeplan för uppdrag om samverkan för bästa skola samt redovisning av hur arbetet genomförts hittills*. (Dnr 2015:778). Skolverket. Hämtad från: <https://www.skolverket.se/getFile?file=3611>
- Skolverket (2019a). *Redovisning av uppdrag om Samverkan för bästa skola*. (Dnr 7.2.1-2015:778). Skolverket. Hämtad från: <https://www.skolverket.se/publikationsserier/regeringsuppdrag/2019/uppdrag-om-samverkan-for-basta-skola>
- Skolverket (2019b). *Samverkan för bästa skola*. Hämtad 11 december 2019 från <https://www.skolverket.se/skolutveckling/leda-och-organisera-skolan/samverkan-for-basta-skola>
- SOU 2014:5. *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan*. Fritzes Offentliga Publikationer.
- Springer, Simon (2012). Neoliberalism as discourse: between Foucauldian political economy and Marxian poststructuralism. *Critical Discourse Studies*, 9(2), 133–147. DOI:10.1080/17405904.2012.656375
- Sullivan, Helen, & Skelcher, Chris (2002). *Working Across Boundaries. Collaboration in Public Services*. Palgrave MacMillan.
- Sülau, Veronica (2019). *Vad händer i lärares kollegiala samtalspraktik? En studie av mötet mellan en nationell kompetensutvecklingsinsats och en lokal fortbildningspraktik*. (Doktorsavhandling, Gothenburg Studies In Educational Sciences 437). Acta Universitatis Gothoburgensis. Tillgänglig: <http://hdl.handle.net/2077/60280>
- Säfström, Carl Anders (2005). The European knowledge society and the diminishing state control of education: the case of Sweden. *Journal of Education Policy*, 20(5), 583–593. <https://doi.org/10.1080/02680930500222386>

- Utbildningsdepartementet (2015). *Uppdrag om samverkan för bästa skola*. (U2015/3357/S). Tillgänglig:
<https://www.regeringen.se/49cb50/contentassets/583f248e9baa4d9a80f73c30e5f53c30/uppdrag-om-samverkan-for-basta-skola.pdf>
- Vallberg Roth, Ann-Christine (2014). Bedömning i förskolors dokumentation – fenomen, begrepp och reglering. *Pedagogisk Forskning i Sverige* 19(4-5), 403–437.
- Watson, Cate, & Drew, Valerie (2017). Enacting educational partnership: collective identity, decision-making (and the importance of the muffin chat). *School Leadership & Management* 37(1-2), 3–18. DOI: 10.1080/13632434.2016.1209181
- Winther Jørgensen, Marianne & Philips, Louise (2000). *Diskursanalys som teori och metod*. Studentlitteratur.
- Ärlestig, Helene, & Johansson, Olof (2020). Sweden: High Policy Ambitions with Soft Accountability. I Helene Ärlestig & Olof Johansson (Red.), *Educational Authorities and the Schools. Organisation and Impact in 20 States* (s. 93–108). Springer.

Förbättringskapacitet som funktionalistisk strukturering eller en professionellt lärande gemenskapskultur

Ulf Blossing
Göteborgs universitet

ABSTRACT

Med grund i en nulägesanalys ger Skolverket i satsningen Samverkan för bästa skola (SBS) stöd till skolor för att bygga upp en förbättringskapacitet och stärka elevernas måluppnående. Syftet är att analysera Skolverkets formulär för nulägesanalyser i relation till förbättringskapacitet som funktionalistisk strukturering eller som en professionellt lärande gemenskapskultur. Det antagande som ligger till grund för frågeställningen är att formulären karaktäriseras av en funktionalistisk strukturering av förbättringskapacitet som riskerar att osynliggöra skolledares och lärares agentskap, deras arbetsrelationer och aktioner i förbättringsarbetet. Frågeställningen är således: I vilken grad uppmärksammar formulären skolledares och lärares arbetsrelationer och aktioner? Resultatet visar att antagandet att formulären karaktäriseras av en funktionalistisk strukturering av förbättringskapacitet till stor del kan verifieras. Det riskerar således att osynliggöra skolledares och lärares agentskap och försvåra uppbyggandet av en förbättringskapacitet. Fortsatt forskning behöver komplettera resultaten från den här studien med studier av Skolverkets processtöd vid nulägesanalysen, liksom studier av lärosätenas insatser för SBS-skolorna.

INLEDNING OCH SYFTE

Mot bakgrund av de ökade skillnaderna i skolornas resultat som såväl internationella som nationella kunskapsmätningar visade, skrev Utbildningsdepartementet (Regeringsbeslut U2015/3357/S) fram att kraftfulla åtgärder behövdes på den nationella och kommunala nivån om kunskapsresultaten ska

höjas och likvärdigheten i skolsystemet förbättras. Detta resulterade i skolverksatsningen Samverkan för bästa skola (SBS) som syftar till att i dialog med huvudmän genomföra insatser för att höja kunskapsresultaten och öka likvärdigheten i skolor och förskolor. Det handlar om att stärka huvudmännens förmåga att planera, följa upp och utveckla utbildningen, det vill säga att stödja det lokala systematiska kvalitetsarbetet (Skolverket, 2019). Skolverket (2016, s. 16) beskriver det som en satsning för att stärka skolornas självförnyande förmåga, eller förbättringskapacitet (Skolverket, 2019, s. 14).

I SBS utformas stödet med utgångspunkt i en nulägesanalys av skolornas verksamhet utifrån individ-, struktur- och processnivå (Skolverket, 2020a). Individnivån gäller elevernas resultat för skolan och barnens lärande för förskolan, processnivån handlar för skolans del om undervisningen och för förskolans del om den pedagogiska dokumentationen, och strukturnivån handlar om organisationen. Kartläggningen sker med hjälp av ett formulär med instruktioner för datainsamling och stöd för analys bestående av referenser till litteratur. För varje del eller nivå finns utrymme för att beskriva resultatet av datainsamling och analys. De huvudmän, förskolor och skolor som deltar i SBS erbjuds stöd i genomförandet av nulägesanalysen (Skolverket, 2019). Representanter från huvudmän och skolor samt Skolverkets processtödjare möts vid flera tillfällen. Processtödjarna ska sträva efter att vara ”/.../stödande och inlyssnande, men även tydliga och kravställande med utgångspunkt i de nationella målen för skolväsendet och varje barns och elevs rätt till en likvärdig utbildning av god kvalitet.” (s. 8).

Forskning visar att ett stöd för att stärka skolors förbättringskapacitet behöver se olika ut för olika huvudmän och framför allt för olika lokala skolor, och dessutom behöver stödet följas upp och justeras över tid (Hopkins, 2013). Ghosh och Srivastava (2014, s. 585) förstår förbättringskapacitet som ett övervägande funktionalistiskt uttryck för de verktyg med vilka organisationen kan förbättras mot överenskomna mål. Mot det funktionalistiska perspektivet ställer de det organisationskulturella och argumenterar för att det bygger på ett rot- eller djupmetaforiskt perspektiv (Pepper, 1972[1942]; Smircich, 1983). Ett sådant perspektiv menar de är nödvändigt för att greppa organisationer som de mångfasetterade kulturer de i verkligheten är.

Övergripande kan det funktionalistiska perspektivet kritiseras för att förenkla och fördunkla processerna i en organisation medan organisationskulturperspektivet kan kritiseras för det motsatta, att komplicera och försvåra på ett sätt som gör kunskapen om att förbättra organisationer obrukbar. Capper and Jamison (1993) beskriver vad som händer om ett funktionalistiskt perspektiv renodlas, såsom i fallet med 'Outcome Based Education', det vill säga en undervisning baserad på observerbara lärandemål och där lärandet kan bli ordnat och reglerat i en ideal process, starkt kontrollerad och bedömd utifrån kursplanernas formulering. Cappers och Jamisons kritik rör att den

starka struktureringen hindrar elevernas agentskap och meningsskapande och därmed bevarar ett 'status quo' och döljer maktförhållanden. Funktionalismen har utvecklats till ett paradigm, enligt Macfarlane (2018), ett 'sätt att veta' som har spridit sig till många discipliner. Med utgångspunkt i Macfarlanes paradigmargument är det således motiverat att anta att också Skolverkets formulär för nulägesanalys av förbättringskapaciteten kan vara ordnade på ett sätt som inte ger skolledare och lärare ett stöd för att genomföra förbättringar, utan i stället leder till att de lokala skolorganisationerna i väsentliga delar kommer att bevara rådande förhållanden.

Forskare med en organisationskulturell ingång undersöker hur organisationskulturer formas och utvecklas, hur det sociala lärandet ser ut, hur agentskap och meningsskapande går till. När det gäller skolforskning utgör forskning om så kallade 'professional learning communities' (PLC) eller på svenska professionellt lärande gemenskaper (Bolam m.fl., 2005; Schaap & de Bruijn, 2018) en dylik inriktning. PLC är beteckningen på den framgångsrika skolkulturen där eleverna i hög grad uppnår målen. Svaret på vad som förklarar framgången är här en professionellt lärande gemenskapskultur. Utifrån en funktionalistisk förbättringskapacitet skulle svaret snarare vara ett på vetenskapligt grund och beprövad erfarenhet genomfört systematiskt kvalitetsarbete. I den här undersökningens analys kommer jag att använda ett instrument som Olivier och Hipp (2010) har utvecklat med utgångspunkt i PLC forskningen för att kartlägga hur skolledares och lärares agentskap och meningsskapande ser ut, eller uttryck på ett annat vis; hur deras relationer och aktioner i den professionellt lärande gemenskapen formas för att främja elevernas lärande.

Syftet är att analysera Skolverkets formulär för nulägesanalyser i relation till förbättringskapacitet som funktionalistisk strukturering eller en professionellt lärande gemenskapskultur. Det antagande som ligger till grund för frågeställning är att formulären kan karaktäriseras av en funktionalistisk strukturering av förbättringskapacitet som riskerar att osynliggöra skolledares och lärares agentskap och meningsskapande, deras arbetsrelationer och aktioner i förbättringsarbetet. Frågeställningarna är således: I vilken grad uppmärksammar formulären skolledares och lärares arbetsrelationer och aktioner?

Bakgrunden inleds med en beskrivning av Samverkan för bästa skola. Sedan följer ett avsnitt om funktionalismen med relevans för den analys som jag i den här artikeln gör av Skolverkets formulär för nulägesanalyser. Därefter följer en genomgång av hur förbättringskapacitet beskrivs i forskningslitteraturen genom ett urval av modeller. Genomgången visar på hur begreppet med tiden har getts en rikare och mer mångfasetterad beskrivning som framhäver det kulturella perspektivet. Bakgrunden avslutas med en framställning av PLC, skolor som professionellt lärande gemenskaper och den forskning (Olivier & Hipp, 2010) som resulterade i ett instrument för kart-

läggning, en enkät, som används i den här artikelns analys. Metod och resultat följer därefter. Svaret på frågeställningen presenteras inledningsvis i diskussionen. Därefter diskuteras resultatet och dess giltighet.

SAMVERKAN FÖR BÄSTA SKOLA

Syftet med Samverkan för bästa skola är ”/.../att i dialog med huvudmän genomföra insatser i syfte att höja kunskapsresultaten och öka likvärdigheten inom och mellan skolenheter samt med syfte att höja förskolans och förskoleklassens måluppfyllelse och öka likvärdigheten inom och mellan förskoleenheter och förskoleklasser.” (Skolverket, 2019, s. 4). Stödet ”/.../inom Samverkan för bästa skola syftar till att stärka huvudmännens förmåga att planera, följa upp och utveckla utbildningen. Ambitionen att stödja det lokala systematiska kvalitetsarbetet genomsyrar Skolverkets stöd under hela samverkansperioden.” (Skolverket, 2019, s. 2).

Det är således huvudmannens förmåga att genomföra kvalitetsarbete som ska stärkas. I 2016 års rapport (Skolverket, 2016) sägs att insatserna ska stärka rektorernas pedagogiska ledarskap och lärarnas förmåga att utveckla kvaliteten i undervisningen med fokus på elevernas resultat, också huvudmannens förmåga nämns. I samma rapport talas om en självförnyande förmåga: ”För att skolornas kunskapsresultat ska höjas och likvärdigheten inom och mellan skolor öka, behöver de utvalda skolenheterna och huvudmännen utveckla en självförnyande förmåga. Ett fungerande systematiskt kvalitetsarbete med en kvalificerad analys utgör grunden för en sådan förmåga.” (Skolverket, 2016, s. 16). I rapporten tre år senare (Skolverket, 2019, s. 14) beskrivs hur fokus under avslutningsseminariet var huvudmannens egen förbättringskapacitet som grund för fortsatt utveckling och en långsiktig hållbar skolutvecklingsorganisation.

Det är således tydligt att det är ett stöd till självhjälp det handlar om; en förstärkning av förmågan att förbättra, det vill säga förbättringskapaciteten. Förbättringskapaciteten uttrycks för det mesta i termer av ett systematiskt kvalitetsarbete, men också i skolledares och lärares konkreta aktioner, här i avsnittet om förväntade effekter på kort sikt (Skolverket, 2016, s.9).

Medverkande rektorer utövar ett aktivt ledarskap över den pedagogiska verksamheten genom att styra, stödja och leda utvecklingsprocesser av betydelse för elevernas kunskapsresultat.

Medverkande lärare har ökat sin förmåga att tillsammans med sina kollegor följa upp och utveckla undervisningens kvalitet i syfte att höja kunskapsresultaten.

Vidare konkreta aktionsformuleringar är att rektor ska visa förmåga att kommunicera med lärare och annan personal om skolans resultat och undervisningens utveckling, utveckla en organisation som ger förutsättningar för kollegialt lärande. Lärarna ska utveckla en förmåga att identifiera vad som behöver utvecklas i undervisningen samt genomföra detta i ett kollegialt sammanhang.

FUNKTIONALISM

Funktionalismen uppstod runt 1920-talet, bland annat som en reaktion på evolutionismen (Macfarlane, 2018; Mooney m.fl.; Funktionalism, 2020). En funktionalistisk tolkning av förbättringskapacitet går tillbaka på en förståelse av samhället som ett system av institutioner och organisationer i balans med varandra. Institutioner och organisationer tänkes svara för skilda funktioner på samma sätt som organ i en biologisk varelse svarar för särskilda uppgifter. Målet för samhället är således att vara i balans. När obalans uppstår i någon del anpassas funktionerna i en annan del för att balansera. Funktionalismen tar ett makroperspektiv. Dess företrädare riktar inte intresset mot det sociala livets mikroprocesser där människorna blir synliga. På det viset kritiseras funktionalismen för att tillskriva institutioner och organisationer, snarare än människor, agentskap. Ordning och rationalitet i funktioner, strukturer och processer på samhällets makronivå understryks på bekostnad av människors tolkning och meningsskapande som agenter. Kritiken handlar också om att intresset för balans och stabilitet kan leda till en konservativ samhällshållning där inte förändrings- och framför allt förbättringsfunktionerna uppmärksammas.

Funktionalismen fick stor spridning och var den dominerande forskningsansatsen fram till 1950-talet. Macfarlane (2018) menar att funktionalismen utvecklades till ett paradig. Det är ett teoretiskt system som inte bara formar våra undersökande frågor, utan också vad som är acceptabelt som ett svar. Tillämpat på skolor kan man tänka sig att frågan 'Hur ska skolor genomföra ett kvalitetsarbete?' är mer given än 'Varför ska skolor genomföra ett kvalitetsarbete?' Ett givet och acceptabelt svar skulle till hur-frågan vara 'systematiskt och med likvärdighet som mål'. Ett annat kännetecken på funktionalismen som paradig är enligt Macfarlane att det har blivit 'ett sätt att veta' som har spridit sig till många discipliner och verksamheter. När funktionalismen på så vis har utvecklats till ett tankesystem och rent av en världsbild, då kommer som Giddens (1984, s. 294) uttryckt det, rationalitet tillskrivas det sociala systemet snarare än till människan. Det här är ett stort problem och rent av skadligt därför att det inte förklarar något, menar Giddens.

Ett exempel på ovan, utgör enligt kritiker, utvecklingen av den resultatbaserade undervisningen med observerbara lärandemål (se exempelvis

Capper & Jamison, 1993; Lundahl m.fl., 2017; Morcke m.fl., 2013). Capper och Jamison (1993) har analyserat ”outcomes-based education (OBE)” utifrån ett kritiskt perspektiv på funktionalism. OBE eller resultatbaserad utbildning/undervisning är ett perspektiv på undervisning och lärande med fokus mer på det som ’kommer ut’ i form av det som eleven kan visa efter undervisningen i form av kunskap och förmågor, än vad som ’kommer in’ i utbildningssystemet i form av lärarens undervisning. Om inte det som kommer ut motsvarar målen, behöver den undervisning som sätts in ändras. På det viset kan OBE förstås som radikal, menar Capper och Jamison. Den förutsätter att alla elever kan lära. Fokus ligger på att utrusta eleven med kunskap, kompetens och förmågor för ett framgångsrikt arbetsliv efter skolan. Problemet är att det som ’kommer in’ ändå tar över genom en stark och närmast rigid planeringsstruktur med konstruktiv länkning mellan målen i kursplaner, undervisningens innehåll och arbetsformer samt bedömning mot fasta beteendekategorier med utgångspunkt i Blooms taxonomi. På det sättet kan den övergripande undervisningsstrukturen förminska agentskapet, det vill säga elevens, möjlighet att fungera tolkande och meningsskapande. Strukturen skapar en stabilitet som kan dölja och bevara maktförhållanden i samhället, menar Capper och Jamison.

Watkins (1989) gör en analys av skolledarskap som funktionalistiskt applicerat. Watkins analys visar att rektors ledarskap, som en framträdande del i en skolas förbättringskapacitet, med en rationell funktionstillskrivning har blivit en struktur i ett kvalitetssystem som ska svara för måluppfyllandet. Det är rektors starka, kommunikativa, och systematiska ledarskap som ska omsätta uppdraget enligt styrdokumentet. Den forskning som säger att ledarskap snarare uppstår som ett samspel mellan samtliga mänskliga agenter på en skola har svårt att vinna gehör och få praktiskt tillämpning. Watkins för i sin analys fram ett dialektiskt synsätt som en alternativ tolkning; att ledarskapet uppstår i samspel mellan lärare, elever, föräldrar, elevhälso-personal, och rektor, i ett kontinuerligt tillblivande i och genom de historiska strukturerna som samtidigt omskapas av agenterna. Förbättringskapacitet handlar då enligt Watkins (1989, s. 22) om att stödja framväxten av en gemenskap i vilken samtliga organisationsmedlemmar har förmågan och makten att leda med ett gemensamt intresse för förbättring av de mänskliga förhållandena.

FÖRBÄTTRINGSKAPACITET

I forskningslitteraturen återfinns flera uttryck för skolors förmåga att förbättra sig. Feldhoff m.fl. (2016, s. 211) har i en sammanställning funnit exempelvis ’capacity for change’, ’school wide capacity for improvement’, ’school improvement capacity’, ’school capacity’. De fann vidare att olika modeller för förbättringskapacitet tar hänsyn till olika många faktorer. Det

finns med andra ord enklare modeller med några faktorer eller områden till komplexa med många faktorer och relationer sinsemellan. Några är mer funktionalistiska i sin framtoning, men alla berör ändå enligt min bedömning på något sätt den sociala arbetsgemenskapen, eller kulturen, även om relationerna mellan lärare och skolledare och deras aktioner är olika tydligt framskrivna. Vidare finns det de modeller som fokuserar den lokala skolan till de som också innefattar huvudmannens förvaltningsorganisation och även det statliga systemet. Nedan har jag valt några modeller för att visa på spännvidden i begreppet och dess beskrivningar.

King och Newmann (2001) tillhör den enklare varianten av förbättringskapacitet med tre faktorer eller områden. De menar att kapaciteten för det första består av lärarnas kunskaper och förmågor, för det andra att dessa samordnas i en professionellt lärande gemenskap, och för det tredje av en sammanhängande undervisningsplan för såväl elevernas som lärarnas lärande. Burke och Litwin (Burke, 2011; Burke & Litwin, 1992) presenterade redan på 1990-talet en utbyggd modell för förbättringskapacitet i termer av organisatorisk prestationsförmåga där de gör en intressant skillnad mellan funktions- och kulturdimensionerna genom att dela upp modellen i en del som inbegriper klimatfaktorer och en annan del med kulturfaktorer. Oterkiil och Ertesvåg (2012) diskuterar modellen med anledning av program i Norge för att förhindra och reducera problembeteenden i skolor. Klimatfaktorerna definieras som de uppfattningar som medarbetare har om sin arbetsplats och hur effektivt de uppfattar att de utför arbetet, och kan således förstås som funktionsdimensionen. Analysnivån för klimatfaktorerna är arbetsgruppen eller arbetsenheten. Kultur beskriver Burke och Litwin, med grund i Schein (1992), som den relativt stabila uppsättningen av värden och normer som bär upp en organisation. Dessa kanske inte är helt tillgängliga för organisationsmedlemmarna utan kan delvis vara omedvetna, och fungerar som ett 'meningssystem', förklarar Burke och Litwin, som gör det möjligt för organisationsmedlemmarna att beskriva och värdera aktiviteter och händelser i organisationen. Klimatet ligger mer i förgrunden för organisationsmedlemmarna och kulturen mer i bakgrunden som förgivettagna föreställningar och värden.

Burke och Litwin beskriver två organisatoriska processer. Den ena handlar om handlingsöverföring (transactional processes), det vill säga det vardagliga samspelet mellan organisationsmedlemmarna där handlingar och uppgifter 'överförs' mellan organisationsmedlemmarna i genomförandet av arbetsuppgifter och som formar klimatet på arbetsplatsen. Den andra processen handlar om organisationsförvandlingar (transformational processes), det vill säga grundläggande förändringar i organisationsmedlemmarnas beteende när det gäller värden och normer, och som är nödvändiga enligt Burke och Litwin för att verkliga förändringar av organisationen ska ske. Förvandlingsprocessen å ena sidan inbegriper faktorer som uppdrag och strategi, ledarskap,

organisationskultur samt den externa miljön. Det är intressant att Burke och Litwin räknar in externa faktorer i förvandlingsprocessen. En extern faktor kan exempelvis vara konsulten som kan se och sätta ord på företeelser i organisationen utifrån ett meningssystem som organisationen inte äger på egen hand. Hopkins (2001) beskriver hur skolor i det läge som SBS-skolorna befinner sig med nödvändighet behöver externt stöd av den anledningen. Handlingsöverföringsprocessen å andra sidan inbegriper faktorer som 'management', strukturer, arbetsbeskrivningar och rutiner, personalens förmågor, motivation, samt individuella behov.

Själv har jag konstruerat en förenklad modell med inspiration av Burke (2011) som är en sammanslagning av den dagliga driftorganisationen, det vill säga funktionsdimensionen, och organisationskulturen (Blossing m.fl., 2015, s. 15). Den består av 1) den lokala skolans infrastruktur, 2) skolans förbättringsprocesser, 3) förbättringsroller, samt 4) förbättringshistorien. Jag har velat förenkla modellen, men ändå göra å ena sidan grundläggande organisatoriska funktioner synliga som den lokala skolans infrastruktur, och å andra sidan agentskapet genom att beskrivas förbättringsroller och lyfta fram det kollektiva meningsskapandet i förbättringshistorien. Den lokala skolans infrastruktur utgör det system med grupper för det dagliga arbetet och beskrivningar för vad dessa grupper ska göra. Här innefattas således funktionsdelen eller det som i Burkes och Litwins modell benämns som klimatfaktorer. I infrastrukturen ingår också normsystemet och belönings-systemet som delvis kopplar till kulturdimensionen, det vill säga till normer och mer förgivettagna värden som ligger till grund för vad som anses vara ett accepterat och eftersträvanvärt beteende eller förhållningssätt. Förbättringsprocesserna handlar om såväl handlingsöverföringsprocesser som förvandlingsprocesser och som initieras och genomförs i olika grupper. Förbättringsrollerna gör lärares och skolledares agentskap tydligt i förhållande till infrastruktur och förbättringsprocesser. Det visar på det distribuerade och kollektiva ledarskap som gemensamt tar ansvar för kapaciteten och bygger upp infrastrukturen och förbättringsprocesserna. Förbättringshistorien, slutligen, handlar om graden av medvetenhet om de värden och normer som historiskt har utvecklats i organisationen (Weick, Sutcliffe & Obstfeld, 2005). För att få fatt i skolorganisationernas förbättringshistoria frågade vi lärare och skolledare i norska skolor hur det brukar gå till när förbättringsarbete eller utvecklingsprojekt genomförs (Blossing m.fl., 2012; Blossing m.fl., 2015). Vi kunde då härleda sex olika kulturer, eller meningssystem, som lärarna och skolledarna använde för att beskriva hur det gick till. Inget av dessa system beskrev egentligen den professionellt lärande gemenskapen i sin helhet såsom forskningen om PLC framställer den framgångsrika skolan, utan snarare utgjorde de sex meningssystemen brottstycken av en professionellt lärande gemenskap.

Med tiden har kapacitetsbegreppet vidgats till att förutom de lokala skolfaktorerna i modellerna ovan också omfatta externa faktorer i allt högre grad. Fullan (2005) resonerar utifrån empiriska undersökningar om arbetet med att vända icke-framgångsrika skolors resultat och den svåra balansen mellan att å ena sidan hålla skolor ansvariga för resultaten och å andra sidan externa insatser för att bygga upp den interna kapaciteten på de lokala skolorna. Han konstaterar att kapacitetsbyggande är ett omsorgsfullt arbete som kräver ett samspel mellan statliga myndigheter, skolhuvudmän och de lokala skolorna för att omorganisera aktuella strategier och nyskapa andra.

Stoll (2009) går igenom forskning på området och listar kapacitetsbyggandet i sju punkter som ytterligare visar på omfattningen: 1) Varierade sammanhang och kapacitet nödvändiggör olika typer av kapacitetsbyggande, 2) Mer omfattande mål för skolan betyder att kapacitetsbyggandet behöver vidgas från ett fokus på att stödja förbättring av undervisningsmetoder till att betona elevers lärande, 3) I en snabbt föränderlig värld behöver kapacitetsbyggandet inrikta sig såväl på nuet som på framtiden, 4) För att kapacitetsbyggandet ska bli hållbart krävs att det blir en medveten vana, 5) En enskild person kan inte leda skolförbättring; att utveckla ledarskapskapacitet är väsentligt, 6) Ett alltmer nätverksbaserat samhälle kräver lateralt kapacitetsbyggande, 7) Förbättring beror inte enbart på den lokala skolan; systemiskt kapacitetsbyggande är nödvändigt. Stoll (2009, s. 125) sammanfattar med att konstatera att kapacitet är en kraft, en medveten vana inriktad på att engagera sig i och upprätthålla alla personers lärande på alla nivåer i utbildningssystemet med det kollektiva syftet att förbättra elevers lärande i sin bredaste bemärkelse.

Stringer (2013, s. 116) går också igenom forskning på området och konstaterar att professionell utveckling som endast är fokuserad på att förbättra individuella lärares undervisningsrepertoar inte är användbar när det gäller att bygga en kapacitet för skolförbättring. Professionell utveckling måste innebära, konstaterar hon, att aktioner görs såväl på institutionell, kollektiv som på individuell nivå. Det är nödvändigt med samarbetande former för professionell utveckling som är anpassade till den lokala situationen, men också till den samhälleliga nivån. Applicerat på våra svenska förhållanden betyder det således att en arbetsgrupp på Skolverket som exempelvis ska utarbeta ett stödmaterial för SBS-skolor behöver anpassa sitt arbete till de förutsättningar och behov som bestäms av de individuella behoven och förmågorna i skolverksgruppen. Samtidigt behöver gruppen ta i beaktande sin statliga roll i relation till huvudmän och skolenheter, och reflektera över vad det betyder för hur de ska genomföra arbetet i gruppen. Vidare uttrycker Stringer att det är nödvändigt med en lärande gemenskapskultur där det är möjligt att tala om sina föreställningar om undervisning och lärande, och där det är möjligt att se kritiskt på den egna och andras praktik. Därtill behöver de lärande gemenskaperna utmärkas av

kunskapsproduktion och kunskapsanvändning. Ett sådant lärande är transformativt och det slags praktik som måste uppmuntras när det gäller att bygga kapacitet för skolförbättring, konstaterar hon.

Den professionellt lärande gemenskapen

Den professionellt lärande gemenskapen återkommer således som ett sociokulturellt fenomen i framgångsrika skolors förbättringskapacitet (Andrews & Lewis, 2002; Bolam m.fl., 2005; McLaughlin & Talbert, 2006; Rousseau, 2004; Sigurðardóttir, 2010). En PLC (Professional Learning Community) utmärks av en samarbetande kultur där lärare deltar i en kontinuerlig process för att skapa ny kunskap om eleverna och deras lärande och där det finns ett kollektivt ansvar för att stödja och hjälpa varandra att förbättra skolan och elevernas lärande (Timperley, 2019). För att illustrera PLC i ett svenskt sammanhang hänvisar jag till en undersökning av skolor med stigande resultatutveckling där vi fann att de förutom en samordning av organisationen också präglades av ett samförstånd när det gällde uppdraget (Jarl m.fl., 2021; Jarl m.fl., 2017). Samförståndet handlade om att samarbeta för att anpassa undervisningen efter elevernas behov och förutsättningar. Organiseringen av grupper och ledarskap samordnades med förståelsen av uppdraget. Det blev tydligt hur den dagliga driftsorganisationen i dessa skolor var länkad till en skolkultur som handlade om tydlig arbetsgemenskap runt uppdraget och en uttalad strategi för att omsätta det. För skolorna med en sjunkande resultatutveckling, och som är särskilt intressanta ur ett SBS-perspektiv, fanns det intresseskillnader bland lärarna när det gällde förståelsen av skolans uppdrag, liksom brister i organiseringen av lärarnas samarbete. På några av dessa skolor gick det inte att tala om ett samarbete överhuvudtaget. Någon kollektiv arbetsgemenskap med fokus på undervisningen och hur väl den fungerade för eleverna stod inte att finna.

Jag avser här inte att redovisa forskningen om PLC i vidare bemärkelse utan avgränsar det till resonemanget om förbättringskapacitet och dess funktionalistiska och kulturella dimensioner. Le Fevre m.fl. (2020) har sammanställt resultat från studier av handledning för att främja professionellt lärande. De finner att centralt är att fokusera lärares och skolledares aktörsskap och adaptiva kompetens. Från Banduras (2001) forskning om självförmåga hämtar de begreppet 'agentic', och uppmärksammar betydelsen av att lärare och skolledare intar en agentisk position och tror på sin förmåga att genomföra aktioner för att anpassa undervisningen till elevernas förutsättningar och behov.

Hipp och Huffman (2010) har tillsammans med kollegor utvecklat kartläggnings- och planeringsredskap för att utveckla arbetet på en skola till en professionellt lärande gemenskap. Framför allt har de utvecklat ett instrument, en enkät, för att kartlägga relationerna mellan lärarna och de gemensamma aktionerna för att förbättra undervisningen. I enkätens frågor

blir lärares och skolledares agenskap tydligt. Kartlägningsinstrumentet grundar sig på forskningen om professionellt lärande gemenskaper (Hipp & Huffman, 2010, s. 23 ff.) och som tog sin början i mitten av 1990-talet med Shirley Hord och hennes litteraturöversikt på området (Hord, 1997). Arbetet var inriktat på att stödja lärare och rektorer på den lokala skolnivån. Under åren 1999-2000 var forskarna framme vid ett första frågeformulär för kartläggning, som därefter utvecklades under perioden fram till 2007 till instrumentet 'Professional Learning Community Assessment' (PLCA).

Det instrument, som jag använder i analysen är en reviderad upplaga 'Professional Learning Community Assessment-Revised' (PLCA-R) (Olivier & Hipp, 2010) och omfattar fem områden för den professionellt lärande gemenskapen med sammanlagt 52 påståenden där lärare och skolledares aktioner blir synliga. De fem områdena är: 1) Ett delat och stödjande ledarskap, 2) Gemensam värdegrund och vision, 3) Kollektivt lärande och tillämpning, 4) Delad lärarpraktik, 5) Stödjande förutsättningar a) relationer, b) strukturer. Nedan ges exempel på påståenden att ta ställning till för varje område (Olivier & Hipp, 2010, s. 32-35) för att visa på hur arbetsrelationer och aktioner i den lärande gemenskapen framträder. Jag har för enkelhetens och tydlighetens skull behållit originalformuleringarna i engelska:

1. Ett delat och stödjande ledarskap (shared and supportive leadership), 11 påståenden.
 - Staff members are consistently involved in discussing and making decisions about most school issues.
 - The principal shares responsibility and rewards for innovative actions.
 - Decision-making takes place through committees and communication across grade and subject areas.
 - Staff members use multiple sources of data to make decisions about teaching and learning.

2. Gemensam värdegrund och vision (shared values and vision), 9 påståenden.
 - Shared values support norms of behavior that guide decisions about teaching and learning.
 - School goals focus on student learning beyond test scores and grades.
 - Stakeholders are actively involved in creating high expectations that serve to increase student achievement.
 - Data are used to prioritize actions to reach a shared vision.

3. Kollektivt lärande och tillämpning (collective learning and application), 10 påståenden.

- Staff members work together to seek knowledge, skills and strategies and apply this new learning to their work.
- Staff members plan and work together to search for solutions to address diverse student needs.
- Professional development focuses on teaching and learning.
- Staff members collaboratively analyze multiple sources of data to assess the effectiveness of instructional practices.

4. Delad lärarpraktik (shared personal practice), 7 påståenden.

- Staff members provide feedback to peers related to instructional practices.
- Staff members collaboratively review student work to share and improve instructional practices.
- Opportunities exist for coaching and mentoring
- Individuals and teams have the opportunity to apply learning and share the results of their practices.

5. Stödande förutsättningar (supportive conditions)

a. Relationer (relations), 5 påståenden.

- Caring relationships exist among staff and students that are built on trust and respect.
- A culture of trust and respect exists for taking risks.
- Outstanding achievement is recognized and celebrated regularly in our school.
- Relationships among staff members support honest and respectful examination of data to enhance teaching and learning.

b. Strukturer (structures), 10 påståenden.

- Time is provided to facilitate collaborative work.
- Resource people provide expertise and support for continuous learning.
- Communication systems promote a flow of information among staff members.
- Data are organized and made available to provide easy access to staff members.

Påståendena ger konkreta bilder av hur en PLC kan se ut i praktiken, hur den tar sig till uttryck i skolledarnas och lärarnas arbetsrelationer och aktioner i

det dagliga arbetet. Sammantaget gör enkäten den professionellt lärande gemenskapen synlig som ett enhetligt norm- och värdesystem.

Utveckling av enkäten sker kontinuerligt. Olivier och Hipp (2010, s. 30) redovisar exempelvis att PLCA-skalan reviderades därför att empiri visade att en avgörande aspekt i den professionellt lärande gemenskapen är att lärare och skolledare använder data för att bedöma läget för såväl elevernas som lärarnas lärande. I PLCA-R har därför påstående om datanvändning lagt tills. I sitt avslutande kapitel betonar Hipp och Huffman (2010, s. 133 ff) att utveckling av en lärande gemenskap inte är en metod eller en 'lösning' utan snarare en rörelse, ett långsiktigt åtagande som kräver många parter involvering. Sålunda kan enkäten och kartläggningen som den resulterar i inte ensamt ge svar på alla de förutsättningar som behövs. PLCA-R instrumentet behöver fortsatt förbättras, konstaterar forskarna, bland annat när det gäller hur den professionellt lärande gemenskapen tar sig uttryck i olika länders skol- och utbildningskulturer och vad det betyder för utformningen av enkätens påståenden (Huffman m.fl., 2016). Dogan m.fl. (2017), liksom Domingo-Segovia m.fl. (2020), har översatt, anpassat och validerat enkäten till den turkiska respektive spanska kontexten. De har i stort funnit instrumentet valitt och reliabelt.

METOD

Undersökningen är designad som en dokumentstudie. Följande dokument har valts ut som primära för analys då de direkt anknyter till forskningsfrågorna:

- Stöd för nulägesanalys i förskolan (Skolverket, 2020c).
- Stöd för nulägesanalys i skolan (Skolverket, 2020d).
- Stöd för nulägesanalys för huvudman (Skolverket, 2020b).

De tre dokumenten 'Stöd för nulägesanalys' är huvuddokument i kartläggningen på respektive förskole-, skol- och huvudmannanivå. De är formulär med instruktioner för vad som ska uppmärksammas vid nulägesanalysen och rutor där representanter för förskolor, skolor och huvudmän ska skriva. Nulägesanalysen för huvudmannen omfattar nio sidor, medan de för förskolan respektive skolan omfattar elva sidor.

Följande dokument har valts som sekundära i analysen då de indirekt anknyter till forskningsfrågorna.

- Stöd för åtgärdsplan
- Systematiskt kvalitetsarbete för skolväsendet (Skolverket, 2015b)
- Kvalitetsarbete i praktiken (Skolverket, 2015a).
- Exempel på Skolinspektionens tillsynsrapporter.

- Redovisning av genomförandeplan för uppdrag om samverkan för bästa skola samt redovisning av hur arbetet har genomförts hittills (Skolverket, 2016).
- Redovisning av uppdrag om Samverkan för bästa skola Dnr: 7.2.1-2015:778 (Skolverket, 2019).

Stöd för åtgärdsplan är ett dokument på fyra sidor som man använder efter nulägesanalysen. Det är ett formulär där man fyller i utvecklingsområden, mål, förväntade effekter, deltagare, tidsplan, ansvar, uppföljning och utvärdering. De tre följande är sådana som nämns i dokumenten 'Stöd för nulägesanalys', till exempel att man vid insamling av data ska utgå från Skolinspektionens tillsynsrapport, eller att man i sin analys ges rådet att läsa vissa sidor i Systematiskt kvalitetsarbete för skolväsendet och Kvalitetsarbete i praktiken. De två resterande dokumentet är tidigare redovisningar av uppdraget som kan ge information om själva genomförandet.

Analys

Analysen av formulären för nulägesanalys har genomförts i två steg. Först har jag gått igenom dispositionen av formulären mot bakgrund av att förbättringskapaciteten kan beskrivas som en funktionalistisk strukturering eller som en professionellt lärande gemenskapskultur där skolledares och lärares arbetsrelationer och aktioner i förbättringsarbete framträder. I ett andra steg har jag använt Professional Learning Communities Assessment – Revised (PLCA-R) (Olivier & Hipp, 2010, s. 32-35) som analysinstrument. PLCA-R skalan beskriver skolledares och lärares arbetsrelationer och aktioner i skolors förbättringsarbete, och på det viset framträder förbättringskapacitet såsom den kommer till uttryck i det sociala arbetsumgänget på mikronivå snarare än på en strukturell makronivå.

För varje område i PLCA-R har jag bedömt huruvida formulären för nulägesanalys uppmärksammar dessa i graderna *inte alls*, *indirekt* eller *direkt*. Med *direkt* uppmärksamhet menar jag att det går att finna skrivningar som överensstämmer med beskrivningarna av området i PLCA-R och som avser samma kvalitet, exempelvis 'ett distribuerat och demokratiskt ledarskap organiserat i olika grupper' eller 'att lärarna använder olika data för att kollektivt analysera och bedöma effektiviteten av skilda undervisningsätt'. Den direkta uppmärksamheten innebär att skrivningarna i formuläret är konkreta på ett sätt som gör skolledares och lärares arbetsrelationer och aktioner tydliga som en kvalitet i den professionellt lärande gemenskapen. Med *indirekt* uppmärksamhet avser jag en bedömning där skrivningarna siktar på områdena i PLCA-R, men inte på ett konkret sätt så att relationer och aktioner blir tydliga som en kvalitet i den professionellt lärande gemenskapen. Föregående exempel 'ett distribuerat och demokratiskt ledarskap organiserat i olika grupper' skulle då kunna bli beskrivningar av 'huvudmannens

organisation för både drift och utveckling' och 'att lärarna använder olika data för att kollektivt analysera och bedöma effektiviteten av skilda undervisnings-sätt' skulle på samma sätt kunna bli 'sammanställningar av planeringar, uppföljningar och utvärderingar'. Men *inte alls* avser jag att jag i formulären för nulägesanalys inte finner skrivningar som motsvarar området i PLCA-R.

RESULTAT

Nedan redovisas resultaten först genom att beskriva hur formulären för nulägesanalys är disponerade sida för sida. Jag gör några tolkande kommentarer i texten. Därefter jämför jag med områdena i PLCA-R och bedömer hurvida formulären för nulägesanalys uppmärksammar dessa i graderna *inte alls*, *indirekt* och *direkt*, se tabell 1.

Disposition

Dispositionen för de tre versionerna av formulären för nulägesanalys är densamma. Den görs utifrån individ-, process- och strukturnivå. Steg 1 inleds med en förklarande text av det första steget som handlar om att göra en nulägesbeskrivning utifrån insamlade data. Individdata handlar här om elevers resultat (skolan), barnens lärande (förskolan), måluppfyllelse (huvudman). Processnivån handlar om undervisning (skolan), pedagogisk dokumentation (förskolan) och andra arbetsformer (huvudman). Strukturnivån handlar om organisation, styrning och ledning.

Kommentar: Dispositionen av formulären signalerar genom sin individ-, process- och strukturnivå en funktionalistisk strukturering av förbättringskapacitet.

Därefter följer en ruta med exempel på data för 'individnivå – elevers resultat och måluppfyllelse' och en öppen ruta där representanter för förskola, skola eller huvudman ska skriva. Exempel på resultat och beskrivningar på individnivå kan vara andel elever som nått kunskapskraven i olika ämnen, betygsresultat och meritvärden sammanställda på olika sätt, resultat av nationella prov och annan muntlig och skriftlig dokumentation av elevers kunskapsutveckling i olika ämnen, sammanställningar av portfolio, sammanställningar av olika aspekter på elevers lärande och lärmiljö som framkommer i individuella utvecklingsplaner och åtgärdsprogram eller genom enkäter, intervjuer och samtal med elever.

Samma sak upprepas för process- och strukturnivån. Exempel från processnivån för skolan är sammanställningar av lektionsobservationer, resultat från organiserat kollegialt lärande eller sammanställningar av olika aspekter på undervisningen som framkommer i individuella utvecklingsplaner eller åtgärdsprogram. Exempel från strukturnivån för förskolan är beskrivningar av förskolans lokala organisation för både drift och utveckling

med förbättringsprocesser, roller, mandat och ansvar eller organisation av exempelvis pedagogisk planering och reflektioner i arbetslag samt introduktion av barn och vårdnadshavare i förskolan.

Kommentar: Process- och strukturnivån konkretiseras, men det är oklart huruvida exemplen kan fungera som ett stöd för att identifiera arbetsrelationer och aktioner i den professionellt lärande gemenskapen.

Det här steget avslutas med att representanter för förskola, skola eller huvudman ska beskriva vad i verksamheten som är välfungerande, vilka framgångsfaktorerna är att bygga vidare på. Innan steg 2 tar vid ges i en ruta en referens för analysstöd för steg 1 och inför steg 2 (förskola och skola) till några sidor i Allmänna råd för systematiskt kvalitetsarbete för skolväsendet och till Kvalitetsarbetet i praktiken. I steg 2 handlar det om att fokusera kärnverksamheten. För skolans del är det uttryckt som att identifiera och precisera problem kopplade till elevers resultat och måluppfyllelse. För förskolans del är det förskolans förmåga att nå läroplanens mål. Därefter ska i steg 3 anges orsaker till problemen på alla tre nivåerna, det vill säga individ-, process- och strukturnivå. En ruta följer med exempel och en uppmaning att antaganden ska kopplas till forskning, exempel ges på var sådan forskning kan hämtas. En ruta lämnas där beskrivningen ska göras.

Därefter följer en ruta med analysstöd för steg 3 med referens till samma litteratur som ovan samt att analyser ska göras genom att tolka och förklara, problematisera och granska kritiskt samt inhämta ny kunskap. Under rubriken tolka och förklara ges vägledning genom frågor som exempelvis: Vad tror vi det kan finnas för olika rimliga förklaringar till skillnader i kvalitet och måluppfyllelse? (Gå tillbaka till era jämförelser i steg 1 och 2). Hur har våra arbetssätt och arbetsformer, våra förhållningssätt, förväntningar samt lärandeklimat och organisering av undervisning etc. påverkat kvaliteten? Under rubriken problematisera och granska kritiskt återfinns exempelvis frågorna: Hur uppfyller vi kraven i skollagen, läroplanen och allmänna råd och hur kan våra antaganden problematiseras i förhållande till aktuell relevant forskning? Och slutligen under rubriken inhämta ny kunskap och vidga perspektiven ges ett råd genom att ställa frågan vilken forskning och erfarenhet kan vi ta hjälp av?

Kommentar: I den här delen uppmärksammas den kollektiva lärandepraktiken som är område nummer tre i PLCA-R.

I det fjärde steget ska utvecklingsområden identifieras med förslag på insatser. Det anges att åtgärderna ska vara inriktade mot process- eller strukturnivå. I efterföljande ruta ska utvecklingsområdena anges och i vilken ordning man prioriterar att arbeta med dem. Därefter följer åter en ruta med analysstöd för att identifiera lämpliga insatser i steg 4. Här hänvisas till webbplatser från Skolverket, Skolinspektionen och andra myndigheter samt forskning och utvärderingar. Dokumentet avslutas med att nästa steg är att utforma åtgärdsplaner, vilket behandlas i ett annat dokument.

Kommentar: I steg 4 bedömer jag att det åter är det kollektivt lärande och tillämpande området som uppmärksammas, men utan att agentskapet blir helt tydligt. Sammanfattningsvis bedömer jag att formulären företrädesvis uppmärksammar förbättringskapacitet som resultat-, process- och strukturbeskrivningar, och lämnar skolledare och lärare att på egen hand förstå vad det betyder i form av arbetsrelationer och aktioner i praktiken. Utifrån en genomgång av dispositionen framträder mer av en funktionalistisk strukturering av förbättringskapacitet i förhållande till en kultur där skolledares och lärares arbetsrelationer och aktioner i förbättringsarbete framträder.

Bedömning utifrån PLCA-R

I tabell 1 bedömer jag på vilket sätt nulägesanalyserna uppmärksammar de fem områdena i PLCA-R med exempel hämtade från nulägesanalysformulären (Skolverket, 2020b; Skolverket, 2020c; Skolverket, 2020d).

Tabell 1. Bedömning av huruvida formulären för nulägesanalys inte alls, indirekt eller direkt uppmärksammar områdena i PLCA-R.

PLCA-R område	Bedömning
1) Ett delat och stödande ledarskap. Ett distribuerat och demokratiskt ledarskap organiserat i olika grupper och genom en tydlig kommunikation i grupperna.	Uppmärksammas indirekt. Genom att representanter från huvudmännen (de, ni) uppmanas att tillsammans få till ett gemensamt lärande i nulägesanalysen. Exempel: De som arbetar med nulägesanalysen behöver gå fram och tillbaka mellan de olika stegen, ändra och utveckla det som redan skrivits och på så sätt fördjupa sin förståelse av den egna verksamheten. Arbetet med de olika stegen sker simultant och måste få ta tid. Alla steg är viktiga för ett gemensamt lärande och i analysen av verksamheten. (Skolverket 2020d, s. 2)
2) Gemensam värdegrund och vision. Tydligt fokus på elevers och barns lärande. Gemensamma värden och normer bland lärarna som ger vägledning för planering av undervisningen.	Uppmärksammas direkt och indirekt. Ett tydligt fokus på elevers och barns lärande uppmärksammas direkt med fokus på elevers resultat och barnens lärande. Indirekt uppmärksammas skolans/skolornas kollektiva värden och normer genom att representanter från huvudmännen uppmanas att samla sådan data. Exempel elevers lärande: /.../ • Sammanställningar av portfolio. • Sammanställningar av olika aspekter på elevers lärande och lärmiljö som framkommer i - individuella utvecklingsplaner och åtgärdsprogram. - enkäter, intervjuer och samtal med elever. /.../ (Skolverket 2020d, s. 3)

<p>3) Kollektivt lärande och tillämpning. Att lärare arbetar kollektivt för att anpassa undervisningen till elevernas behov. Lärarna använder olika data för att kollektivt analysera och bedöma effektiviteten av skilda undervisningssätt.</p>	<p>Uppmärksammas indirekt. I nulägesanalyserna uppmanas representanter från huvudmännen (ni) att tillsammans genomföra analyser av flera datakällor.</p> <p>Exempel: I verksamheterna finns en mängd olika typer av dokumentation. Det kan vara, dokumentation på individnivå i form av exempelvis hur och vad barnen lär sig, processnivå i form av exempelvis pedagogisk dokumentation och dokumentation på strukturnivå i form av beskrivningar av organisationen. Gå igenom den samlade dokumentationen och beskrivningarna på individ-, process- och strukturnivå. /.../ Vilken bild får ni av er verksamhet i förhållande till nationella mål, krav och riktlinjer? Blir det tydligt var problemen finns? Behöver ni komplettera med ytterligare underlag för att kunna analysera sambanden mellan resultaten på, processnivå och strukturnivå? (Skolverket, 2020c, s. 3)</p>
<p>4) Delad lärarpraktik. Lärare ger respons till kollegor på deras undervisning och det finns möjlighet att testa och dela resultatet av undervisningsförsök. Det finns möjligheter att få och ge handledning eller mentorsstöd.</p>	<p>Uppmärksammas indirekt Genom beskrivning av kompetensutveckling och arbetet i arbetslag under process- och strukturnivån.</p> <p>Exempel: /.../ • Sammanställningar av organiserat kollegialt lärande /.../ • Sammanställningar av pedagogiska planeringar, uppföljningar och utvärderingar./.../ (Skolverket, 2020c, s. 4)</p>
<p>5a) Stödjande förutsättning – relationer. Tillit och respekt utmärker relationerna mellan lärare och elever, och som tillåter öppen och ärlig undersökning av data för att förbättra undervisningen.</p>	<p>Uppmärksammas indirekt Genom att det är det som representanter från huvudmännen (ni) förväntas utmärka relationerna i genomförandet av nulägesanalysen.</p> <p>Exempel: Se exempel område 3.</p>
<p>5b) Stödjande förutsättning – strukturer. Tid finns för samarbete. Det finns resurs- och stödpersoner för det kollegiala lärandet. Organiseringen av arbetet sker så att kommunikationen underlättas.</p>	<p>Uppmärksammas indirekt Genom att under strukturnivån påpeka vikten av beskrivningar av roller och mandat.</p> <p>Exempel: Exempel på uppgifter om strukturnivå kan vara: • Beskrivningar av huvudmannens organisation för både drift och utveckling med förbättringsprocesser, roller, mandat och ansvar. (Skolverket, 2020b, s. 4)</p>

Analysen visar att nulägesanalysen indirekt uppmärksammar samtliga fem områden i PLCA-R. En del av område 2 som handlar om tydligt fokus på barns och elevers lärande bedömer jag uppmärksammas direkt.

DISKUSSION

Syftet var att analysera Skolverkets formulär för nulägesanalyser i relation till förbättringskapacitet som funktionalistisk strukturering eller en professionellt lärande gemenskapskultur. Det antagagande som ligger till grund för frågeställning var att formulären karaktäriseras av en funktionalistisk strukturering av förbättringskapacitet som riskerar att osynliggöra skolledares och lärares agentskap, deras arbetsrelationer och aktioner i förbättringsarbetet. Frågeställningen var: I vilken grad uppmärksammar formulären skolledares och lärares arbetsrelationer och aktioner?

Resultatet visar att nulägesanalysen i indirekt grad uppmärksammar skolledares och lärares arbetsrelationer och aktioner i samtliga fem områden som anges av PLCA-R. En del av område 2 som handlar om tydligt fokus på barns och elevers uppmärksammas direkt. Analysen av den övergripande dispositionen av formulären visade mer av en funktionalistisk strukturering av förbättringskapacitet. Antagagandet att formulären karaktäriseras av en funktionalistisk strukturering av förbättringskapacitet som riskerar att osynliggöra skolledares och lärares agentskap, deras arbetsrelationer och aktioner i förbättringsarbetet, kan således till stor del verifieras. Jag bedömer således att det finns en risk för att formulären för nulägesanalys främjar ett tal om funktioner och strukturer som medel och hävstång i SBS-skolornas förbättringsarbete snarare än lärares och skolledares aktörsskap och adaptiva kompetens för att stärka förbättringskapaciteten (Le Fevre m.fl., 2020).

En invändning mot resultatets relevans kan vara att brister i formuläret för nulägesanalys ändå kan uppvägas av huvudmannens kompetens och det samtal som sker i arbetet med nulägesanalysen. Med andra ord – vad säger egentligen analysen av endast formulären? För det första ska den här studien förstås som en del i kunskapandet av SBS-processen och som behöver kompletteras med exempelvis observationer av de möten där huvudmannen tillsammans med Skolverket har nulägesanalysen i fokus. För det andra menar jag att det är intressant och viktigt att väga in utsagorna om funktionalismen som ett paradigm, vilket skulle betyda att funktionalismen utgör ett tanke-system och sålunda också genomsyrar text och formulär. Om så är fallet blir det viktigt att fundera på hur det också text- och formulärmässigt är möjligt att perforera paradigmet för att göra stödet i SBS mer effektivt. Som en förlängning av det funktionalistiska uttrycket i formulären uppmanas, för det tredje, representanterna för huvudmännen som genomför analysen att inte endast finna problemen på skolorna och i undervisningen, utan också att finna orsakerna genom att läsa skolverks- och forskningsrapporter.

Men en sådan uppmaning menar jag endast är meningsfull att rikta till de skolor och huvudmän som redan äger en stark förbättringskapacitet, det vill säga är professionellt lärande gemenskaper. Det krävs kapacitet för att utveckla kapacitet (Fullan, 2003). Skillnaden mellan de skolor som äger en förbättringskapacitet och de som inte gör det är förekomsten av den professionellt lärande gemenskapen, som av forskning beskrivs som en organisationskultur med gemensamma värden och normer för arbetet (Bolam m.fl., 2005; Timperley, 2019). Skolor med en bristfällig kapacitet utmärks inte av en sådan samordning och samförstånd utan snarare av intresseskillnader bland lärarna avseende uppdraget (Jarl m.fl., 2021). Därmed finns olika meningssystem på SBS-skolor om hur lärare och skolledare kan förstå de dagliga rutinerna (Burke & Litwin, 1992; Blossing m.fl., 2015). Betänk följande uppmaning i formuläret för nulägesanalys för förskolan steg 1 (Skolverket, 2020c, s. 3): ”Vilken bild får ni av er verksamhet i förhållande till nationella mål, krav och riktlinjer? Blir det tydligt var problemen finns? Behöver ni komplettera med ytterligare underlag för att kunna analysera sambanden mellan resultaten på, processnivå och strukturnivå?” För att kunna svara på dessa frågor krävs ett samförstånd och en samordning, en kapacitet, som många SBS-skolor troligen är långt ifrån.

Skolverkets processledare kan till viss del stödja lärarna, skolledarna och huvudmannen i nulägesanalysen (Skolverket, 2019). Det kräver dock god kunskap från processledarna om hur olika skolkulturer framträder och hur de tar sig konkret uttryck (Blossing m.fl., 2015; Jarl m.fl., 2021). Ett annat eller ytterligare sätt är att använda sig av det instrument för kartläggning som direkt visar på de konkreta arbetsrelationerna och aktionerna i den professionellt lärande gemenskap och som jag här har redovisat (Olivier & Hipp, 2010). Därmed inte sagt att det i ett slag skulle förvandla organisationskulturen på SBS-skolan, utan det behöver förmodligen kompletteras med ytterligare processkartläggningar, som exempelvis Hipp och Huffman (2010) har tagit fram, i en dialektisk process såsom Watkins (1989) föreslår där många av huvudmannens lärare och skolledare får träna på att vara agenter i förbättringsarbetet.

Den här undersökningen har avgränsats till en analys av formulären för nulägesanalys. De utgör en del av stödet till SBS-skolorna. Andra delar är samtalsstödet från Skolverkets processledare vid nulägesanalysen och lärosätenas insatser som sker efter nulägesanalyserna. I 2019 års redovisning av SBS verksamheten (Skolverket, 2019) konstateras att de flesta huvudmän och skolenheter identifierat otydligheter i roller, ansvar, rutiner och kommunikation inom sina organisationer. Och att det från huvudmännens egna redovisningar framkommer att flera av dem har utvecklat arbets- och utvecklingsorganisationer med tydligare roller, ansvar och mötesstrukturer. Vidare att skolorna börjat organisera kollegialt lärande med handledare med uppgift att leda och stödja kollegorna. De kollegiala samtalen har handlat om

hur undervisningen ska planeras och genomföras för att alla elever ska utvecklas. Avslutningsvis behöver således analysen i den här undersökningen kompletteras med studier av såväl samtalsstödet från Skolverket som lärosätenas insatser för att utröna på vilket sätt och i vilken grad det främjar skolledares och lärares agentskap för att bygga en professionell lärande gemenskap med stärkt förbättringskapacitet.

REFERENSER

- Andrews, Dorothy, & Lewis, Marian (2002). The experiences of a professional community: teachers developing a new image of themselves and their workplace. *Educational Research*, 44(3), 237-254. doi:10.1080/00131880210135340
- Bandura, Albert (2001). Social cognitive theory: an agentic perspective. *Annual review of psychology*, 52, 1. doi:10.1146/annurev.psych.52.1.1
- Blossing, Ulf, Nyen, Torgeir, Söderström, Åsa, & Hagen Tønder, Anna. (2012). *Att kartlägga och förbättra skolor: sex typskolor*. Studentlitteratur.
- Blossing, Ulf, Nyen, Torgeir, Söderström, Åsa, & Hagen Tønder, Anna (2015). *Local Drivers for Improvement Capacity. Six types of School Organisations*. Springer.
- Bolam, Ray, McMahon, Agnes, Stoll, Louise, Thomas, Sally, & Wallace, Mike (2005). *Creating and Sustaining Effective Professional Learning Communities*. Hämtad från <http://www.dfes.gov.uk/research/data/uploadfiles/RR637.pdf>
- Burke, W. Warner (2011). *Organization change: theory and practice* (Vol. 3.). SAGE Publications.
- Burke, W. Warner, & Litwin, George H. (1992). A Causal Model of Organizational Performance and Change. *Journal of Management*, 18(3), 523-545. doi:10.1177/014920639201800306
- Capper, Colleen A., & Jamison, Michael T. (1993). Outcomes-Based Education Reexamined: From Structural Functionalism to Poststructuralism. *Educational Policy*, 7(4), 427-446. doi:10.1177/0895904893007004002
- Dogan, Selçuk, Tatık, R. Şamil, & Yurtseven, Nihal (2017). Professional learning communities assessment: Adaptation, internal validity, and multidimensional model testing in Turkish context. *Educational Sciences: Theory & Practice*, 17(4), 1203-1229. doi:10.12738/estp.2017.4.0479
- Domingo-Segovia, Jesus, Bolívar-Ruano, Rosel, Rodríguez-Fernández, Sonia, & Bolívar, Antonio (2020). Professional Learning Community Assessment-Revised (PLCA-R) questionnaire: translation and validation in Spanish context. *Learning Environments Research*, 23(3), 347-367. doi:10.1007/s10984-020-09306-1
- Feldhoff, Tobias, Radisch, Falk, & Bischof, Linda Marie (2016). Designs and methods in school improvement research: a systematic review. *Journal of Educational Administration*, 54(2), 209-240. doi:10.1108/JEA-07-2014-0083

- Fullan, Michael (2003). *The Moral Imperative of School Leadership*. Corwin Press, Inc.
- Fullan, Michael (2005). Turnaround Leadership. *The Educational Forum*, 69(2), 174-181. doi:10.1080/00131720508984681
- Funktionalism (2020). *Nationalencyklopedi*. Hämtad 10 maj 2020 från [http://www.ne.se.ezproxy.ub.gu.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/funktionalism-\(antropologi\)](http://www.ne.se.ezproxy.ub.gu.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/funktionalism-(antropologi))
- Ghosh, Somonnoy, & Srivastava, Bhupen K. (2014). Construction of a Reliable and Valid Scale for Measuring Organizational Culture. *Global Business Review*, 15(3), 583-596. doi:10.1177/0972150914535145
- Giddens, Anthony (1984). *The constitution of society: outline of the theory of structuration*. University of California Press.
- Hipp, Kristine K., & Huffman, Jane B. (red.). (2010). *Demystifying professional learning communities*. Rowman & Littlefield Education.
- Hopkins, David (2001). *School Improvement for Real*. Routledge/Falmer.
- Hopkins, David (2013). Exploding the myths of school reform. *School Leadership & Management*, 33(4), 304-321. doi:10.1080/13632434.2013.793493
- Hord, Shirley M. (1997). *Professional Learning Communities: Communities of Continuous Inquiry and Improvement*. Hämtad från <https://sedl.org/pubs/change34/plccha34.pdf>
- Huffman, Jane B., Olivier, Dianne F., Wang, Ting, Chen, Peiyong, Hairon, Salleh, & Pang, Nicholas (2016). Global conceptualization of the professional learning community process: transitioning from country perspectives to international commonalities. *International Journal of Leadership in Education*, 19(3), 327-351. doi:10.1080/13603124.2015.1020343
- Jarl, Maria, Andersson, Klas, & Blossing, Ulf (2021). Organizational characteristics of successful and failing schools: a theoretical framework for explaining variation in student achievement. *School Effectiveness and School Improvement*, 1-17. doi:10.1080/09243453.2021.1903941
- Jarl, Maria, Blossing, Ulf, & Andersson, Klas (2017). *Att organisera för skolframgång*. Strategier för en likvärdig skola. Natur & Kultur.
- King, M. Bruce, & Newmann, Fred M. (2001). Building school capacity through professional development: conceptual and empirical considerations. *International Journal of Educational Management*, 15(2), 86-94. doi:10.1108/09513540110383818
- Le Fevre, Deidre, Timperley, Helen, Twyford, Kaye, & Ell, Fiona (2020). *Leading Powerful Professional Learning. Responding to Complexity With Adaptive Expertise*. Corwin.
- Lundahl, Christian, Hultén, Magnus, & Tveit, Sverre (2017). The power of teacher-assigned grades in outcome-based education. *Nordic Journal of Studies in Educational Policy*, 3(1), 56-66. doi:10.1080/20020317.2017.1317229

- Macfarlane, Alan (2018). Functionalism. I H. Callan (red.), *The International Encyclopedia of Anthropology* (s. 1-6).
- McLaughlin, Milbrey, & Talbert, Joan (2006). *Building school-based teacher learning communities : professional strategies to improve student achievement*. Teachers College Press.
- Mooney, Linda A, Knox, David, & Schacht, Caroline. (2017). *Understanding social problems* (10. uppl.). Cengage Learning.
- Morcke, Anne, Dornan, Tim, & Eika, Berit (2013). Outcome (competency) based education: an exploration of its origins, theoretical basis, and empirical evidence. *Advances in Health Sciences Education*, 18(4), 851-863. doi:10.1007/s10459-012-9405-9
- Olivier, Dianne F., & Hipp, Kristine K. (2010). Assessing and analyzing schools as professional learning communities. I K. Kiefer Hipp & J. Bumpers Huffman (red.), *Demystifying professional learning communities: School leadership at its best* (s. 29-41). Rowman & Littlefield.
- Oterkiil, Constance, & Ertesvåg, Sigrun K. (2012). Schools' readiness and capacity to improve matter. *Education Inquiry*, 3(1), 71-92. doi:10.3402/edui.v3i1.22014
- Pepper, S. C. (1972[1942]). *World hypotheses: a study in evidence*. University of California Press.
- Regeringsbeslut U2015/3357/S. *Uppdrag om samverkan för bästa skola*. Hämtad från <https://www.regeringen.se/49cb50/contentassets/583f248e9baa4d9a80f73c30e5f53c30/uppdrag-om-samverkan-for-basta-skola.pdf>
- Rousseau, Celia K. (2004). Shared beliefs, conflict, and retreat from reform: the story of a professional community of high school mathematics teachers. *Teaching and Teacher Education*, 20, 783-796. doi:10.1016/j.tate.2004.09.005
- Schaap, Harmen, & de Bruijn, Elly (2018). Elements affecting the development of professional learning communities in schools. *Learning Environments Research*, 21(1), 109-134. doi:10.1007/s10984-017-9244-y
- Schein, Edgar H. (1992). *Organizational Culture and Leadership*. Jossey-Bass Publishers.
- Sigurðardóttir, Anna K. (2010). Professional Learning Community in Relation to School Effectiveness. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 54(5), 395-412. doi:10.1080/00313831.2010.508904
- Skolverket. (2015a). *Kvalitetsarbete i praktiken*. Skolverket.
- Skolverket. (2015b). *Systematiskt kvalitetsarbete för skolväsendet*. Skolverket.
- Skolverket. (2016). Redovisning av genomförandeplan för uppdrag om samverkan för bästa skola samt redovisning av hur arbetet har genomförts hittills. Hämtad från https://www.skolverket.se/download/18.31c292d516e7445866a46b0/1577967758158/Redovisning%20samverkan%202016_sign,%20liten.pdf

- Skolverket. (2019). *Redovisning av uppdrag om Samverkan för bästa skola Dnr: 7.2.1-2015:778*. Hämtad från <https://www.skolverket.se/download/18.6bfaca41169863e6a65ed58/1554818753462/Redovisning%20till%20regeringen%20av%20uppdraget%20Samverkan%20f%C3%B6r%20b%C3%A4sta%20skola%20190329.pdf>
- Skolverket. (2020a). *Samverkan för bästa skola*. Hämtad från <https://www.skolverket.se/skolutveckling/leda-och-organisera-skolan/samverkan-for-basta-skola>
- Skolverket. (2020b). *Stöd för nulägesanalys för huvudman*. Hämtad från https://www.skolverket.se/download/18.5707c31684c5512e8e78/1551078680560/Nulagesanalys_for_huvudman_190123.pdf
- Skolverket. (2020c). *Stöd för nulägesanalys i förskolan*. Hämtad från https://www.skolverket.se/download/18.1d7693d81684bec928283b/1548232023337/Nulagesanalys_for_Forskolan_190123.pdf
- Skolverket. (2020d). *Stöd för nulägesanalys i skolan*. Hämtad från https://www.skolverket.se/download/18.1d7693d81684bec928283a/1548232007544/Nulagesanalys_for_Skolan_190123.pdf
- Smircich, Linda (1983). Concepts of Culture and Organizational Analysis. *Administrative Science Quarterly*, 28(3), 339-358. doi:10.2307/2392246
- Stoll, Louise (2009). Capacity building for school improvement or creating capacity for learning? A changing landscape. *Journal of Educational Change*, 10(2-3), 115-127. doi:10.1007/s10833-009-9104-3
- Stringer, Patricia (2013). *Capacity Building for School Improvement: Revisited*. SensePublishers.
- Timperley, Helen (2019). *Det professionella lärandets inneboende kraft*. Studentlitteratur.
- Watkins, Peter (1989). Leadership, power and symbols in educational administration. I J. Smyth (red.), *Critical Perspectives on Educational Leadership* (s. 7-26). Routledge.
- Weick, Karl E., Sutcliffe, Kathleen M., & Obstfeld, David (2005). Organizing and the Process of Sensemaking. *Organization Science*, 16(4), 409-421.

Transformerering av en masterplan till åtgärdsplaner i svenska skolor - En kvalitativ explorativ fallstudie av Samverkan för Bästa skola (SBS)

Mats Lundgren¹
Högskolan Dalarna

Eva-Lena Embretsen
Högskolan Dalarna

Ulf Nyttell
Högskolan Dalarna

Stefan Weinholz
Högskolan Dalarna

ABSTRACT

Samverkan för Bästa Skola (SBS) avser att erbjuda ett riktat stöd till svenska skolor som har svårt att förbättra verksamheten och att uppfylla läroplanens mål. Studiens syfte att beskriva och diskutera hur nulägesanalyser och åtgärdsplaner växer fram i iscensättningen av SBS på den lokala nivån. Masterplaner som SBS utgör ett exempel på den spänning som existerar mellan att implementera storskaliga insatser som är baserade på beslutsrationalitet medan att iscensätta dessa på lokal nivå baseras på handlingsrationalitet. Resultatet bygger på en kvalitativ explorativ fallstudie av en låg- och mellanstadieskola och tre högstadieskolor i en kommun. Det empiriska materialet utgörs av dokument som samlades in under 2018 och 2019. Studien visar att iscensättningen av SBS initierar kollektiva sensemakingprocesser, men skapar även osäkerhet trots processtöd från externa parter. Det ger nya insikter hur aktörerna tolkar och skapar mening (sensemaking), liksom hur masterplanen transformeras till operativa planer. De olika faserna i iscensättningsprocessen av SBS riskerar att löskopplas när en masterplan transformeras från beslutslogik till lokala handlingsplaner baserade på handlingslogik. Utifrån resultatet diskuteras om och hur studien kan erbjuda nya insikter för att iscensätta nationella masterplaner.

INLEDNING

Samverkan för Bästa (SBS) Skola initierades 2016, efter en rekommendation från OECD (2015) till den svenska regeringen. Syftet är att med en flerårig och storskalig satsning bidra till svenska skolors kapacitetsbyggande. Intresset riktas därför numera allt oftare mot vad som benämns som skolors förbättringskapacitet. Det är också först när befintliga brister analyseras och beskrivs konkret som det är möjligt att synliggöra problemens orsaker och långsiktigt göra något åt dessa. SBS kan från dessa utgångspunkter ses som en masterplan (se t.ex. Røvik, Eilertsen & Moksnes Furu, 2014) för att förbättra ett nationellt skolsystems förmåga till verksamhetsuppföljning och kommunikationsstruktur genom att stärka det systematiska kvalitetsarbetet (SKA) och den så kallade styrkedjan (se t.ex. Nihlfors & Johansson, 2013). Insatsen ska även utveckla rektorers ledarskap och lärares undervisningsförmåga. Detta förväntas leda till att undervisningens kvalitet utvecklas, kunskapsresultaten höjs och likvärdigheten ökar mellan och inom de skolor som deltar i SBS (Skolverket, 2016).

Traditionell implementeringsforskning har från ett top-down-perspektiv studerat hur intentionerna med masterplaner och reformer sprids i organisationer. Ett flertal studier har pekat på att implementering innehåller såväl spänningsfält som motsägelser (Bernstein, 2000; Sundberg & Wahlström, 2012). Ett annat angreppssätt har varit att använda ett rekontextualiseringsperspektiv som ett mer dynamiskt synsätt att studera hur aktörer på olika arenor i utbildningssystemet tolkar och omtolkar innehållet i en reform (se t.ex. Sundberg & Wahlström, 2012). Vi använder i det här sammanhanget begrepp som formaliserings-, transformerings- och realiseringssystem, besluts- och handlingsrationalitet, lös koppling och isärkoppling, institution och sensemaking, i betydelsen tolkning och meningsskapande, som vi ser som mer dynamiska begrepp för att beskriva och tolka hur masterplaner iscensätts. Begreppen beskrivs och diskuteras närmare i avsnittet teoretiska utgångspunkter.

Den här artikeln, som är baserad på en explorativ kvalitativ fallstudie, syftar till att beskriva och diskutera iscensättningen av SBS i fyra kommunala grundskolor avseende den fas där insatsen transformeras till nulägesanalyser och åtgärdsplaner. Följande frågeställningar fokuseras:

- Vilka aspekter uppmärksammades som problem och hur beskrevs de i skolornas nulägesanalyser och åtgärdsplaner?
- Vilken betydelse hade aktörernas sensemaking för innehållet i nulägesanalyserna och åtgärdsplanerna?
- Vilka kritiska faktorer är möjliga att identifiera när SBS ska transformeras från beslutrationella direktiv till handlingsrationella nulägesanalyser och åtgärdsplaner?

Artikeln baseras på en empirisk undersökning i den fas där SBS, i en samverkansprocess mellan nationella och lokala aktörer, iscensätts och generella förbättringskoncept transformeras till nulägesanalyser och åtgärdsplaner i transformeringsystemet. Detta tas sedan även som utgångspunkt för att i diskussionsavsnittet diskutera några principiella svårigheter som ligger inbyggt i försöken att iscensätta masterplaner.

Samverkan för Bästa Skola (SBS) – struktur, iscensättning och legitimering

Samverkan för Bästa Skola (SBS) är ett erbjudande från Skolverket att under en period av cirka tre år få tillgång till ett riktat stöd. Efter det att en skolhuvudman har tackat ja till att medverka i SBS är det första steget att transformera interventionens intentioner till lokalt anpassade planer. Detta sker organisatoriskt genom att processtödjare från Skolverket i dialog med representanter för en lokal huvudman stödjer arbetet med att genomföra kartläggningar av existerande problem och tänkbara orsaker i nulägesanalyser som sedan resulterar i åtgärdsplaner. Processen stöds av strukturerade mallar (<https://www.skolverket.se/skolutveckling/leda-och-organisera-skolan/samverkan-for-basta-skola>) vilka samtidigt avgränsar och anger teman som det kan vara angeläget att förbättringsarbetet fokuserar. Genom det sätt som processen organiseras och att den ska ske i dialog kan den ses som ett försök att binda ihop interventionens olika faser, men även för att styra, kontrollera och att ge iscensättningen legitimitet. I slutskedet av denna fas (transformeringsfasen) diskuteras innehållet i nulägesanalyserna och förslagen till åtgärdsplaner med företrädare för ett lärosäte i så kallade trepartsmöten. I dessa involveras forskare för att stödja och ge synpunkter på innehållet i nulägesanalyserna och åtgärdsplanerna samt bidra till att dessa vilar på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet.

Slutligen ska åtgärdsplanerna verkställas och transformeras ytterligare ett steg till operativa genomförandeplaner som innehåller specifika aktiviteter. Iscensättningen på huvudmannan- eller skolenhetsnivå styrs och regleras formellt, baserat på åtgärdsplanerna, i överenskommelser mellan Skolverket och huvudmannen och mellan Skolverket och utförare. Huvudmannen redovisar resultat till Skolverket i form av flera delredovisningar. I samband med dessa genomförs också uppföljningsträffar mellan representanter för huvudmannen, Skolverket och utförare. När insatserna avslutas redovisar såväl huvudman som utförare insatsernas genomförande och resultat i form av slutrapporter och slutredovisningar.

TEORETISKA UTGÅNGSPUNKTER

I det följande problematiseras iscensättning av masterplaner i ett försök att synliggöra problem och möjligheter som då uppstår. Inledningsvis beskrivs och definieras begreppet masterplan och varför SBS kan betraktas som en sådan. Sedan behandlas faktorer som vi uppfattar som centrala för att tolka de problem och möjligheter som kan uppstå när en masterplan iscensätts. Utgångspunkten tas i styrkedjan (se t.ex. Nihlfors & Johansson, 2013) som utgör den grundläggande strukturen för att formellt styra skolan. Sedan beskrivs aktörernas roll i iscensättningen. Därefter behandlas hur olika typer av rationalitet styr iscensättningen, liksom risken att det kan uppstå brott i styrkedjan när iscensättningen genomförs i en serie av interventioner i en organisations olika delsystem. Det följs av avsnitt som behandlar hur institutioner som mentala kartor styr aktörernas sensemakingprocesser och agerande. Avslutningsvis diskuteras svårigheter med att avläsa vilka effekter som masterplaner ger upphov till.

Samverkan för Bästa Skola (SBS) som masterplan

Masterplaner kan härledas ur att det i samtiden råder en ström av idéer:

"/.../ som i en periode har fått særlig stor legitimitet og utbredelse, som samtidig gir legitimitet og retning til lokale definisjoner av problemer og løsninger i svært mange organisasjoner på tvers av sektorer og nasjoner, og som har stor reformutløsende kraft. (Røvik m.fl., 2014)

Masterplaner motiveras och legitimeras på en ideologisk nivå med att de är till nytta och leder till förbättringar för de som berörs, men som på en operativ nivå ”/.../ does not assume ideal policy implementation, it assumes only that policy and people who implement it are well intentioned /.../.” (Lipsky, 1980, s. 72). De svårigheter som finns för att genomföra detta i praktiken när olika nivåer i systemet involveras riskerar att göra iscensättningen av masterplaner problematiskt (se t.ex. Fullan, 2017).

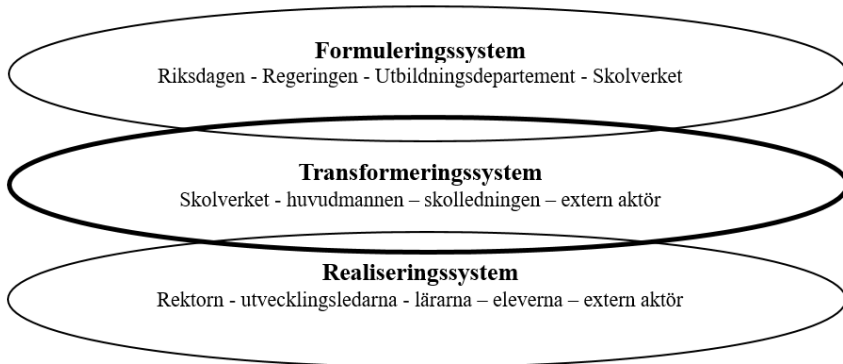
SBS uppfyller i allt väsentligt kriterierna för att kunna betraktas som en masterplan genom att den är formulerad i generella och övergripande koncept. Dessa är baserade på vanligt förekommande idéer om vad som antas öka skolors förbättringskapacitet och därmed bidra till en ökad måluppfyllelse. Fullan (2003) har argumenterat för att om skolans verksamhet ska förbättras och få genomgripande och långsiktiga effekter måste iscensättningen ske storskaligt och top-down. Orsaken är att det behövs ett ägarskap från organisationens topp för att det ska vara möjligt att genomföra strukturella förändringar av systemet. Fullan (2017) pekar dock senare på en del av de problem som top-down-initierade insatser står inför när den lokala nivån involveras och anpassas till rådande institutionella och diskursiva förutsättningar (se t.ex. Lager, 2015). I praktiken saknas möjligheter att fullt

ut styra det lokala utvecklingsarbetet trots att hierarkiska organisationer kan sätta press på hela systemet (Fullan, 2017). I sista instans är enskilda aktörer betydelsefulla för att inom ramen för en given organisatorisk struktur och kultur utifrån sina tolkningar, förståelse och meningsskapande utföra iscensättningen, vilket skapar en dynamik som kan antas vara betydelsefull för utfallet.

Iscensättning av masterplaner i organisationer med flera delsystem

Ett nationellt utbildningssystem kan beskrivas som att det innehåller tre delsystem som är inbördes relaterade och beroende av varandra. Formaliseringssystemets funktion är att vara en arena för att styra och kontrollera verksamheten (jfr Lindensjö & Lundgrens, 2000, begrepp formulerings- och realiseringsarena). Transformeringsystemets roll är att fungera som arena för att tolka och omformulera beslut och riktlinjer till operativa planer. I realiseringsystemet verkställs beslut och planer. Systemets olika delar kan illustreras på följande sätt (se Figur 1. nedan).

Figur 1. Olika delsystem i ett nationellt utbildningssystem applicerat på Samverkan för Bästa Skola (SBS).



För att iscensätta masterplaner framgångsrikt måste de ses som en helhet (Pressman & Wildavsky, 1973) och dess olika delsystem måste kopplas samman för att signaler från organisations topp ska nå hela vägen ut till aktörerna i den löpande verksamheten och sedan tillbaka till toppen, i en dubbelriktad kommunikation. Iscensättningen av en masterplan i den lokala praktiken inkluderar att upprätta relevanta handlingsplaner och mobilisera resurser i syfte att åstadkomma en meningsfull hantering av existerande problem (se t.ex. Boxenbaum, 2006). I formuleringsystemet fokuserar iscensättningen på organisation, organisering och innehåll, primärt baserade på beslutsrationalitet där värdet av att logiskt och rationellt elaborera de problem

som fokuseras (se t.ex. Brunsson, 1985). När innehållet i dessa tolkas och transformeras till lokala planer möter det beslutsrationella vad som ska bli handlingsrationellt, det vill säga översättas, förenklas och konkretiseras (se t.ex. Bryk m.fl., 2018). I realiseringsystemet härskar, som en konsekvens av att planer ska omsättas i handling, primärt ett handlingsrationellt förhållnings-sätt utifrån vad som givet de rådande förutsättningarna upplevs relevant och bedöms vara praktiskt möjligt att genomföra. Detta kan från ett besluts-rationalistiskt perspektiv bara kalkyleras i generella termer, men detta behöver testas i praktiken och skapar därmed osäkerhet om vad resultatet kan komma att bli. Vad som kan verka rationellt och realistiskt från ett beslutsrationellt perspektiv behöver nödvändigtvis inte vara det i realiseringsystemet utifrån aktörernas tolkningar när detta ska omsättas till handlingslogik i en komplex praktik. Det kan också ses som problemets kärna: Hur vad-frågor kan transformeras till hur-frågor och praxis.

Aktörerna förutsätts visa god vilja, veta och kunna

Framgångsrik iscensättning av masterplaner baseras på att aktörerna delar dess intentioner och att de har vilja att detta ska lyckas. I SBS synliggörs aktörernas betydelse genom den vikt som läggs på att insatsen ska stärka rektorers ledarskap och lärares undervisning samt att värdet av delaktighet framhålls. Vedung (2016) menar att det inte är tillräckligt att aktörerna *vill* medverka, de måste också *veta* vad de ska göra och även *kunna* genomföra en iscensättning. Vad som avgör om en aktör vill medverka kan bero på en lång rad faktorer, till exempel om det finns en tydlig organisatorisk struktur och en ”gynnsam” organisationskultur som uppmuntrar utvecklingsarbete.

Talking about organizational culture seems to mean talking about the importance for people of symbolism – of rituals, myths, stories and legends – and about the interpretation of events, ideas, and experiences that are influenced and shaped by the groups within which they live. (Alvesson, 1993, s. 2)

Organisationskulturer är ett svårfångat fenomen som påverkas av en rad faktorer när de genereras och förändras över tid. De påverkas och förändras inte omedelbart och detta skapar både förutsättningar och begränsningar för vad som är möjligt att åstadkomma. I det korta perspektivet behöver de som leder iscensättning förhålla sig till och agera utifrån den rådande organisationskulturen på den lokala nivån.

För de aktörer som verkar i formuleringssystemet behöver deras ansträngningar framför allt riktas mot de aktörer som finns i realiserings-systemet. De måste veta vad de ska göra och hur de förväntas handla. Detta avgörs inte bara av hur de blir informerade om iscensättningens syfte och vilka instruktioner de får, utan även hur de tolkar och förstår hur master-

planens olika förbättringsteman är möjliga att omsätta i relevanta handlingar. Att kunna beror på vilka förutsättningar aktörerna i realiseringsssystemet ges i form av hur en iscensättning organiseras, styrs och leds, att tid avsätts samt att de har eller ges möjlighet att utveckla den kompetens som är nödvändig för att genomföra uppgiften (se t.ex. Vedung, 2016).

Institutioner och sensemaking och deras funktion i organisatoriska förändringsprocesser

Institutioner² “simply constructs the way things are: alternatives may be literally unthinkable” (Zucker, 1983, s. 5 citerad i Weick m.fl., 2005, s. 417). De kan ses som tankemodeller för vad som av aktörer uppfattas som relevant och ”korrekt” agerande i relation till den organisatoriska miljö och kultur som de befinner sig i. Institutioner kan vara abstrakta i form av symboler, ord och bilder, men också relationella subjektiva institutioner i form av aktörernas samtal och handlingar (se t.ex. Hacking, 2004). Aktörer agerar kollektivt, konstruerade och styrda av institutionaliserade förgivettaganden som skapats av symboliska system och regelföljande (Eriksson-Zetterquist, 2009). Aktörerna kommer att uppvisa ett:

/.../ more-or-less-for-granted repetitive social behavior that is underpinned by normative systems and cognitive understandings that give meaning to social exchange and thus enable self-reproducing social order. (Greenwood m.fl., 2008, s. 4 - 5 citerad i Eriksson-Zetterquist, 2009, s. 15)

Institutioner bidrar till att aktörerna kommer att dela ett visst sätt att se på omvärlden och bli delaktiga i en tolkningsgemenskap (sensemaking). De talar samma språk, gör likartade tolkningar av ett visst fenomen (Jansson, 2002) och bidrar till att skapa institutioner. I iscensättningen av en masterplan kan det både underlätta och skapa hinder eftersom institutioner styr och begränsar aktörernas handlingsutrymme:

/.../ into expected sensemaking activities and that firm behavior is shaped by broad cognitive, normative, and regulatory forces that derive from and are enforced by powerful actors such as mass media, governmental agencies, professions, and interest groups /.../. (Weick et al., 2005, s. 417)

Trots institutioners starka inverkan på aktörers sensemaking blir utfallen oförutsägbara genom att “[i]ntentional action never leads to intended results, simply because there is a lot of intentional action directed at different aims in each time and place” (Czarniawska, 2008, p. 134 citerad i Weick et al., 2005, p. 217). Sensemaking (se t.ex. Weick, 1995, 2009) möjliggör då att utforska hur aktörer i iscensättningen av en aktion styrs av och samtidigt skapar institutioner relaterade till olika organisatoriska delsystem. Detta kan

beskrivas i tre faser: avgränsning (*enactment*), selektering (*select*) och upprätthållande (*retention*). Dessa följer på varandra och påverkar kontinuerligt varandra genom feedback-loopar (Weick et al., 2005). I det följande beskrivs varje fas närmare.

Enactment innehåller två centrala komponenter, att uppmärksamma vad som sker och att avgränsa vad som uppfattas vara viktigt (Weick et al., 2005, s. 414). Utgångspunkten tas i aktörernas erfarenheter, vilket kan vara en variant av något som tidigare ägt rum (Weick et al., 2005). Aktörernas meningsskapande sker i backspegeln (*retrospective*) när de intuitivt och kontinuerligt skapar rationaliserade bilder av vad som redan hänt. Detta sker i ett ständigt samspel mellan tal och handling utan att det är möjligt att avgöra vad som kommer först eller vad som är viktigast.

The talk that leads to a continual, iteratively developed, shared understanding of the diagnosis and the persuasive talk that leads to enlistment in action both illustrate the “saying” that is so central to organizational action. (Weick et al., 2005, s. 412)

Det genererar en kollektiv process där individuella, uttalade och mångfacetterade erfarenheter i samtal och handlingar delas med andra och ett specifikt fenomen görs begripligt i relation till sin kontext.

Selektering är den fas när information organiseras, kategoriseras och avgränsas i formaliserade och informella samspel. Den sociala kontexten ger ledtrådar till aktörerna för hur de benämner och placerar händelser i en viss kategori som ett led i ett mönsterskapande.

The image of sensemaking as activity that talks events and organizations into existence suggests that patterns of organizing are located in the actions and conversations that occur on behalf of the presumed organization and in the texts of those activities that are preserved in social structures. (Weick et al., 2005, s. 413)

Aktörerna talar om vad de observerat, tolkningar skrivs ner, läses och texter publiceras, vilket ”/.../ serve as the media through which the invisible hand of institutions shapes conduct (Gioia et al., 1994, s. 365).” (Weick et al., 2005, s. 410).

Den tredje fasen, upprätthållande, innebär att planer upprättas och pekar ut vad som ska ske. De fungerar som artefakter som är möjliga att hänvisa till under den följande processen. De mentala kartor som skapas under de två föregående faserna är ungefärliga, föränderliga och instabila och därför behöver planer stadfästas och utgöra påminnelser om vad som ska göras, varför och hur det ska ske.

Though plausible, the story that is selected is also tentative and provisional. It gains further solidity in the organizing process of *retention*. When a plausible story is retained, it tends to become more substantial because it is related to past experience, connected to significant identities, and used as a source of guidance for further action and interpretation. (Weick et al., 2005, s. 414)

En plan upprätthålls och förblir aktiv om den bygger på tidigare signifikanta erfarenheter som i sin tur guidar handling och vidare tolkningar.

/.../ the social context is crucial for sensemaking because it binds people to actions that they then must justify [anm. vår fetmarkering], it affects the saliency of information, and it provides norms and expectations that constrain explanations. (Weick, 1995, s. 53)

Masterplaners avtryck

System antas fungera på det sätt de är konstruerade. Trots det innehåller de strukturer som också skapar problem. I teorin är skolan via styrkedjan ett sammanhållet system, vilket dock snarast får ses som en formaliserad idealtyp för ett slutet system. Weick (2001) argumenterar för att skolans olika delsystem är löst kopplade (*loosly coupled*) med ett brett kontrollspann och mål som är svåra att följa upp: ”The goals of education also are indeterminate, which makes them difficult to use as hard standards to evaluate individual performance” (Weick, 2001, s. 42). Även när förutsättningarna är goda för att iscensätta en masterplan och aktörerna agerar så gott de förmår kan det ändå leda till oförutsedda konsekvenser därför att den vidare kontext som en organisation är en del av och de specifika förutsättningar som gäller när planen ska verkställas både möjliggör och begränsar aktörernas agerande (Selznik, 1949). En sådan dynamisk miljö skapar mer eller mindre oförutsägbarhet som också påverkar utfallet. Det är således inte säkert att en masterplan leder fram till avsedda resultat eller att det ens är möjligt att veta vad resultatet blev (se t.ex. Selznik, 1949; Pressman & Wildavsky, 1973; Orton & Weick, 1990). Ett skäl till detta är att en masterplan kan ses som ett försök att hantera flera samtidigt närvarande svårbemästrade problem (se t.ex. Rittel & Webber, 1973; Murgatroid, 2010; Agurén, 2014) vilka ligger inbäddade i dynamiskt komplexa system. Senge (1995) beskriver hur ett svårbemästrat problem kan förstås genom att förklara skillnaden mellan komplicerade problem och komplexa problem med hjälp av begreppen detaljkomplexitet och dynamisk komplexitet. Detaljkomplexitet är komplicerade problem som innehåller många faktorer som måste beaktas, men dessa är möjliga att kartlägga och åtgärda med hjälp av prognos-, analys- och planeringshjälpmedel. Många av de problem som uppträder löpande i skolan är sådana och har en given lösning. Men det finns även problem som är svårbemästrade,

vilket innebär att deras komplexitet ökar ju mer de undersöks. Sådana problem saknar en uppenbar lösning, däremot är det möjligt att ha en uppfattning om försök att finna en sådan förfaller gå i rätt riktning, med beaktande av att det ändå kan uppstå oönskade konsekvenser med tiden (Camillus, 2008, med hänvisning till Rittel & Webber, 1973).

Det är problematiskt att hantera svårbemästrade problem i skolan där problem antas ha en lösning. Svårbemästrade problem kräver emellertid ett annat förhållningssätt där både problem och dess lösningar måste omdefinieras (se t.ex. Camillus, 2008) eftersom de inte kan hanteras utifrån att det finns svar som kan anses vara rätt eller fel. Det finns enbart de sätt att hantera problem som omständigheterna medger. Detta kan förstås mot bakgrund av att olika intressenter, utanför och inom skolan, har skilda utbildningsideologiska uppfattningar, olika kunskapssyner och syn på skolans roll som institution, men även olika tolkningar av hur verksamheten ska organiseras, målen uppnås och resultat värderas. De aktörer som befinner sig i något av skolans olika delsystem ser problem från olika positioner och fångas in av olika institutioner (tolkningsmodeller), till exempel att de utgår från beslutrationalitet eller handlingsrationalitet för sin sensemaking av problem, orsaker och hur dessa kan hanteras.

METOD

Undersökningen är en explorativ kvalitativ fallstudie där sensemaking (Weick, 1995) används som en ram för att tolka iscensättningen av SBS i transformeringsystemet. Fallet utgörs av en låg- och mellanstadieskola och tre högstadieskolor i en kommun. Bakgrunden till att dessa skolor valdes ut är att forskarna i den här studien har varit involverade i så kallade trepartsmöten tillsammans med dessa. Lärosätets medverkan skedde vid två trepartsmöten för respektive skola och då i huvudsak i funktionen som ”kritisk vän” genom att relatera nulägesanalyser och förslag till åtgärdsplaner till relevant forskning, men även att komma med förslag på förbättringar av dessa.

Studien är baserad på ett bekvämlighetsurval (Esaïasson m.fl., 2017). Vår bedömning är att tre av skolorna inte på något avgörande sätt skiljer sig från andra skolor som vi har varit i kontakt med tidigare. Den fjärde skolan var avvikande genom att det där fanns en konflikt som gjorde att det aldrig var möjligt under den tid vi följde processen att åstadkomma en åtgärdsplan.

Det empiriska materialet utgörs av dokument som samlades in under 2018 och 2019 som behandlar hur huvudmannens representanter, från förvaltningsnivån samt rektorer och lärare, i samverkan med Skolverkets processtödjare i nulägesanalyser och åtgärdsplaner beskriver problem och orsaker samt hur dessa kan avhjälpas. De dokument som studerats är: nulägesanalyser (4 st.), åtgärdsplaner (3 st.) och protokoll från trepartsmöten

(8 st.). Genom vår medverkan vid trepartsmöten kom vi även att fungera som deltagande observatörer under en del av transformeringsprocessen.

Från den insamlade informationen har vi valt ut, efter flera genomläsningar, utsagor som behandlar aspekter som kan relateras till syftet med SBS. Kriterier för vilka utsagor som valdes ut var sådana som beskrev problem och tänkbara orsaker, hur dessa tog sig uttryck och åtgärder för hur dessa planerades att lösas med stöd av externa aktörer. Utsagorna sorterades och redovisas i resultatavsnittet med sensemaking som tolkningsram för iscensättningen i transformeringsystemet. Det sker i form av hur aktörerna avgränsade problembilden (*enactment*), vilka problem och orsaker (*selektering*) de beskrev och slutligen hur den bild som skapats stabiliseras (*retention*) i åtgärdsplaner.

Utsagorna betraktades inte bara som texter utan också med beaktande av i vilket sammanhang dokumenten är tillkomna. I det här fallet en iscensättning av en masterplan i ett möte mellan nationellt och lokalt verksamma aktörer.

Även i vår roll som deltagande observatörer och genom våra egna samtal och reflektioner över vad som hände i de möten där vi medverkade gav en bild, som en del av vår egen sensemakingprocess, av hur aktörerna talade om problem, deras orsaker och åtgärder. Tolkningen är även baserade på våra samlade erfarenheter från att vi har mångårig erfarenhet av utvecklingsarbete i skolor.

Med tanke på att det är en liten och avgränsad studie är det inte möjligt att dra några generella slutsatser av resultatet. Däremot redovisar och reflekterar vi i diskussionsavsnittet över *.../ a set of ideas with explanatory possibilities, rather than as a body of knowledge. .../*. (Weick, 1995, s. xi). De utsagor som studien byggs upp av kan ses som anekdotiska beskrivningar som går att relatera till en ut-zoomad kontext representerad av teorier om hur masterplaner iscensätts. Men de kan även relateras till en in-zoomad kontext i form av hur institutioner som mentala kartor styr aktörers sensemaking och agerande. Våra reflektioner över resultatet kan på så sätt även ses om ett försök att synliggöra och diskutera urskiljbara mönster i en komplex och dynamisk miljö som kan ge indikationer på hur iscensättningsprocesser fungerar.

RESULTAT

Resultatet behandlar de sensemakingprocesser som uppstår när de lokala aktörerna, arbetsgrupper med personal från aktuella skolor, i samverkan och under ledning av processtödjare från Skolverket identifierar problem och orsaker i enskilda skolor som resulterar i nulägesanalyser och åtgärdsplaner.

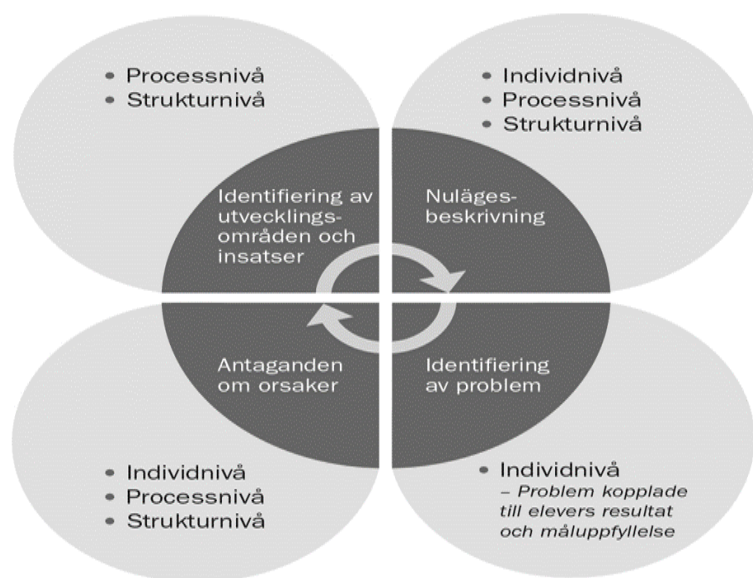
Nulägesanalyserna

När aktörerna genomför den del av iscensättningsprocessen som de är ansvariga för i transformeringssystemet ställs de inför frågor som: Vad handlar det om, har de möjlighet att genomföra detta och vad det är som de förväntas göra? De påbörjar en process som initialt handlar om hur de förstår vad som sker på ett individuellt plan, som sedan utvecklas och fördjupas i samtal. Det skapar mentala bilder av hur arbetet är tänkt att genomföras, hur kollegor ska kunna involveras och vad det hela ska resultera i.

Avgränsning (enactment) - Vad är det som uppmärksammas?

Vad som inledningsvis uppmärksammas är att iscensättningen kommer att genomföras som en formaliserad och strukturerad process. Den är baserad på ett stödmaterial från Skolverket och att Skolverkets processtödjare i dialog med arbetsgrupper från lokala skolor försöker tolka innehållet och i relation till de lokala förhållandena och omsätta detta till nulägesanalyser och åtgärdsprogram. Stödmateriallets struktur kan illustreras på följande sätt (se figur 2 nedan):

Figur 2. Faser i nulägesarbetet (<https://www.skolverket.se/skolutveckling/leda-och-organisera-skolan/samverkan-for-basta-skola>).



I mallen sker en transformering av de förbättringskoncept SBS byggs upp av till kategorierna: individ-, process- och strukturnivå. Där anges även vad det är för faktorer inom respektive kategori som aktörerna förväntas

uppmärksamma. Stödmaterialen och processtödjarnas medverkan kan uppfattas som ett försök att styra och kontrollera iscensättningens innehåll och genomförande. Detta skapar en ram för arbetet som gör det möjligt att påbörja iscensättningen.

En skola faller ur processen:

I Skola 4 uppstod problem genom att den arbetsgrupp som skulle utföra nulägesanalysen, trots hjälp från Skolverkets processtödjare, i en förlängd analysprocess under mer än två år inte lyckades åstadkomma en sådan och inte heller en åtgärdsplan. I de protokoll som lärosättets representanter upprättade vid det andra av de tre trepartsmöten som genomfördes framkom bland annat följande:

Skolan saknar grundläggande strukturer för att kunna bedriva ett förbättringsarbete. Det skulle kunna uttryckas som att de närvarande saknar ”mottagarkapacitet”, d.v.s. att det i dagsläget har svårt att ta emot stöd då en organisation för detta saknas. (Vår notering från trepartsmöte 2, mars 2019)

Ett drygt halvår senare görs följande notering i protokollet från trepartsmöte tre:

Arbetet befinner sig kan man nog säga på ruta noll igen och sannolikt finns en del fundamentala problem kvar på skolan varför utfallet fortfarande är svårt att bedöma. (Vår notering från trepartsmöte 3, oktober 2019)

Skola 4 belyser att situationen ibland kan vara så besvärlig att det inte är möjligt att avgränsa och beskriva vilka problem som finns och än mindre skapa en åtgärdsplan.

Selektion – Vilka utvecklingsområden identifieras?

Innehållet i kategorierna: individ-, process- och strukturnivå preciseras genom exempel på tänkbara teman och hur information om dessa kan sökas. Problemformuleringen behöver sedan genomgå ytterligare en transformering och konkretisering baserad på de lokala aktörernas handlingsrationella tolkningar av vad som brister på den egna skolan, men även kalibreras med processtödjarnas beslutsrationella tolkningar av stödmodellens analyskategorier till en syntes. Syntesen består i att transformera generella koncept till operativa koncept.

Individnivå:

Individnivån i nulägesanalysen utgår från elevprestationer, som exempel på detta anges:

- Andel elever som nått kunskapskraven i olika ämnen.
- Betygsresultat och meritvärden sammanställda på olika sätt.
- Resultat av nationella prov och annan muntlig och skriftlig dokumentation av elevers kunskapsutveckling i olika ämnen. (Skolverkets ”SBS-manual”, s. 4)

I Skola 1 beskrivs elevprestationer i nulägesanalysen bland annat på följande sätt:

I åk 8 ser vi en stor spridning mellan klasserna vad gäller meritvärde. De har i snitt mellan 120–150 meritpoäng. Vi ser stora skillnader mellan klasserna, skillnad i resultat för elev beroende på vilken skola de tillhört tidigare. Men vi kan också se en ökning av resultat över tid vilket är positivt. (Skola 1)

Processnivå:

I stödmaterialet anges att processinriktade problem är sådana som påverkar undervisningen. Exempel på hur detta kan ske är att använda skattningar som återfinns i Skolverkets verktyg för självskattning benämnt som BRUK (<https://www.skolverket.se/skolutveckling/inspiration-och-stod-i-arbetet/stod-i-arbetet/bruk-verktyg-for-sjalvskattning>) och sammanställningar av planeringar, uppföljningar och utvärderingar.

När det till exempel gäller det systematiska kvalitetsarbetet beskrevs orsakerna till problemen på Skola 1 som att de berodde på: ”Var och en utvärderar och följer upp med olika metoder, på olika nivåer, olika mycket”.

I Skola 2 var listan över orsaker till de problem som redovisades både lång och av skiftande natur:

- Vi har brister i vårt arbete med att tydliggöra syfte och mål, samt hur våra elever ska nå dessa.
- Det är ojämn kvalitet i vår undervisning, det finns en gemensam samsyn i teorin, men den skiljer sig åt i praktiken.
- Vi har svårt att motivera eleverna till att nå högre måluppfyllelse.
- Det saknas en tydlig röd tråd i undervisningen från F-6.
- Det finns brister i analys och utvärdering av vår undervisning.
- Det saknas kunskap och samsyn kring bedömning och måluppfyllelse.
- Vi styr inte resurserna efter elevernas behov.
- Resurserna saknar kompetens.
- Brister i ledarskapet.

I Skola 3 sammanfattas problembilden på processnivå på följande sätt:

Utifrån dessa diskussioner och analyser har personalen arbetat fram följande grupper som sammanfattar utvecklingsbehoven på skolan (de redovisas utan rangordning):

- Samarbete mellan lärare
- Undervisningsmetoder
- Gruppdynamik
- Inkluderande lärmiljöer
- Klassrumsklimat
- Ledarskap i klassrum
- Kunskap/Bedömning (Skola 3)

Strukturnivå:

Data som ses som relevanta på strukturnivå i stödmaterialet rör organisation, styrning och ledning på olika nivåer i den lokala organisationen. Exempel på strukturdata är organisation för drift och utveckling, förbättringsprocesser, roller, mandat och ansvar, men även olika typer av ekonomiska aspekter.

På Skola 1 beskrivs strukturproblemen på följande sätt:

- Brist på strukturer kring systematiskt kvalitetsarbete
- Gemensam rutin för övergripande kvalitetsarbete saknas (Skola 1)

I Skola 2 anges följande problem ha strukturella orsaker:

- Det finns en viss okunskap om våra olika uppdrag
- Olika yrkeskategorier kommunicerar inte tillräckligt tydligt med varandra
- Vårt systematiska arbete med utvärdering av undervisning behöver utvecklas vidare
- Vi saknar kompetens på rätt plats dvs, specialpedagog, speciallärare, sva-lärare, kurator och psykolog
- Vi saknar kompetens för att möta elever med stora/särskilda behov (Skola 2)

I Skola 3 sammanfattas problembilden på strukturnivå på följande sätt:

- EHT (bättre koppling mellan EHT och arbetslag)
- Röda Träden
- Lokaler
- Roller (arbetslagets roll, arbetslagsledarnas roll och uppdrag mm)

- Systematiskt kvalitetsarbete (Skola 3)

Upprätthållande (Retention)

När nulägesanalysen är dokumenterad (retention) så är det dessa aspekter som ska styra vad som kommer att finnas med i den kommande åtgärdsplanen.

Från individnivåperspektivet förefaller det att använda elevens bedömda studiepresentationer som utgångspunkt för att lokalisera var problem och dess orsaker finns inte ger några egentliga indikationer var de består och vad de kan bero på. Därmed finns inte heller några egentliga indikationer på hur problemet kan hanteras. På Skola 1 anges visserligen att skillnaderna i studie-resultat antas bero på att eleverna kommer från andra skolor med otillräckliga förkunskaper. Det kan visserligen vara fallet, men det ger ändå inga ledtrådar till hur problem är relaterade till hur undervisningen sker i den aktuella skolan. I Skola 3 anges bland annat nuläget som att: ”Vi ser att våra elever inte når sitt förväntade modellberäknade värde när de lämnar skolan”. Inte heller här är det möjligt att koppla till tänkbara orsaker till studieresultaten.

Processnivåperspektiv leder, med en viss grad av självklarhet, till att det är kvalitativa variabler som uppmärksammas. Även om Skola 1 organiserade arbetsgrupper ledde det sätt som resultatet redovisades på ändå till få ledtrådar på vilka sätt dessa teman eller processer är problematiska. Ingen av skolorna verkar ha använt Skolverkets verktyg BRUK i sin kartläggning.

På strukturnivån framstår de av de studerade skolornas använda faktorer som svårfångade och att det ger få konkreta ledtrådar till var problemerna består.

Resultatet av kartlägningsarbetet kan betraktas som relativt magert som stöd för att skapa innehållsrika åtgärdsplaner. Snarast förefaller problemkartläggningen vara en upprepning av de teman som anges i kartlägningsmallen, men några mer djupgående orsaksanalyser av problemen verkar inte ha skett. En tänkbar orsak kan vara att det skulle krävas en insats som går bortom vad som framstår som möjligt givet den tid som stod till förfogande, även om arbetet pågår under lång tid så skedde det uppdelat på flera kortare tillfällen.

Åtgärdsplanerna

Nulägesanalysen ligger till grund för vilka insatser som bedöms vara relevanta i de åtgärdsplaner som upprättas.

Avgränsning (Enactment) - Vad är det som uppmärksammas?

Liksom för nulägesanalysen har Skolverket utvecklat ett stödmaterial för att ta fram en åtgärdsplan, vilken också används i Skola 1. Det innehåller i huvudsak följande aspekter:

- a) Beskriv den planerade insatsen

- b) Beskriv problem kopplade till förskolans/elevernans/enheternas resultat och måluppfyllelse som ni har identifierat
- c) Beskriv orsaker till identifierade problem på process- och strukturnivå
- d) Konkreta mål med insatsen – hur insatsen antas åtgärda orsakerna?
- e) Konkreta tecken på förändring. Hur ska det se ut när målet är uppnått eller är på väg att uppnås? Vad har förändrats?
- f) Förväntad effekt
- g) Styrkor och svagheter

Skola 2 använde istället den egna huvudmannens stödmanual med kriterierna: aktiviteter, kortsiktigt, medellångt och långsiktigt förväntade resultat samt kritiska framgångsfaktorer.

Skola 3 nyttjade kriterierna: Hur, vem, ansvar, tid, mål, effekt och uppföljning.

Åtgärdsplanerna kom på så sätt att ta olika form och stödmaterialet fick därmed mindre styrande effekter på hur de planerade åtgärderna utformades även om det förmodligen inte påverkades innehållsmässigt.

Skola 4 lyckades aldrig, som tidigare nämnts, under den tid som studien pågick formulera någon slutlig nulägesanalys och därmed inte heller en åtgärdsplan.

Selektering – Vilka utvecklingsområden valdes ut?

I Skola 1 valdes insatser för systematiskt kvalitetsarbete, framgångsrik undervisning och särskilt stöd. Insatserna beskrevs som att de var riktade mot att skapa rutiner för det systematiska kvalitetsarbetet (SKA) på struktur- och processnivå samt att de skulle behöva processtöd för att genomföra detta.

Insatserna på Skola 2 var riktade mot att utveckla personalens kompetens i form av utbildningsinsatser och att förbättra lärmiljön.

I Skola 3 var insatserna riktade mot att förbättra förstelärarnas, arbetslagledarnas och specialpedagogernas kompetens, öka kunskaperna om elevers lärande, samsyn, bedömning, inkluderande lärmiljöer/beteendeproblematik och det systematiska kvalitetsarbetet (SKA).

Upprätthållande (Retention)

Åtgärdsplanen ligger till grund för och styr de insatser som i nästa fas ska genomföras i realiseringssystemet och transformeras till operativa insatser. Det betyder att även nya aktörer ansluter och en ny sensemakingprocess inleds, men sannolikt även att nya typer av problem kommer att uppträda.

Resultatet visar att ingen av åtgärdsplanerna innehöll några mer preciserade beskrivningar av specifika åtgärder för att avhjälpa problemen och deras

orsaker. Åtgärdsplanerna ger visserligen en del indikationer på tänkbara insatser, men det framstår som att dessa behöver vidare bearbetning och preciseringar för att kunna iscensättas som praktisk handling. Det gör också att mallarnas funktion för att stödja iscensättningen kan ifrågasättas om de var ändamålsenligt konstruerade, eller att processen i högre grad skulle ha behövt avgränsa och fokusera på att ge konkreta beskrivningar av de åtgärder som planerades. Det saknas även reflektioner och idéer om vad som kan vara realistiskt att kunna klara av i förhållande till tillgängliga resurser. Inte minst vilken tid som kan vara möjligt att delta i insatsernas träffar och tid för att ta fram och bearbeta data mellan träffarna.

När åtgärdsplanen diskuterats och fått klartecken från Skolverkets processtödjare utgör de underlag för att skriva en överenskommelse mellan Skolverket och respektive skolhuvudman samt mellan Skolverket och utförare om att iscensätta planen och på så sätt har scenen och iscensättningen låsts fast och ger den fortsatta processen en riktning. Samtidigt är detta inledningen på nästa fas när åtgärdsplanen ska iscensättas i realiserings-systemet och därmed lämna ritbordets planer för att bli konkreta aktivitetsplaner.

DISKUSSION OCH SLUTSATSER

Den här artikeln, som är baserad på en explorativ kvalitativ fallstudie, har syftat till att beskriva och diskutera iscensättningen av SBS i fyra kommunala grundskolor avseende den fas där insatsen transformeras till nulägesanalyser och åtgärdsplaner. I det följande diskuteras hur de lokala skolornas problem och deras orsaker identifieras och blir till nulägesanalyser och åtgärdsplaner samt hur detta legitimeras av de processrutiner som används i iscensättningen. Därefter vidgar vi perspektivet för att diskutera några principiella svårigheter som ligger inbyggt i att iscensätta SBS på lokal nivå.

SBS lämnar formuleringssystemet och tas över av aktörer i transformeringssystemet

När iscensättningen av SBS lämnar formuleringssystemet tas ansvaret för processen över av aktörer i transformeringssystemet. Det är startpunkten för en relativt lång (sex månader upp till ett år) och innehållsmässigt omfattande samverkansprocess mellan Skolverkets processtödjare och de lokala aktörerna. Mot slutet av denna process involveras även representanter för ett lärosäte. De åtgärdsplaner som detta förväntas leda fram till ska sedan med fler och nya aktörer omsättas i praktiken som aktiviteter för att stärka enskilda skolhuvudmäns och skolenheters förbättringskapacitet, vilket implicit är det övergripande syftet med SBS.

Problem och orsaker i de lokala skolorna identifieras

Resultatet visar att Skolverkets stödmaterial vars struktur och kriterier styr vilka typer av problem och orsaker som de lokala aktörerna uppmärksammar i avgränsnings- och selekteringsfasen. Detta förstärks av att processtödjarna från Skolverket leder arbetet. Det skapar en institution som styr de lokala aktörerna sensemaking. Denna styrning visar sig ändå ha begränsningar i upprätthållandefasen genom att skolornas nulägesanalyser i huvudsak endast kom att innehålla allmänt hållna problembeskrivningar och med få kopplingar till tänkbara orsaker (se t.ex. Czarniawska, 2008). Beskrivningarna anger generella problemområden som sannolikt återfinns i de flesta skolor.

- Samarbete mellan lärare
- Undervisningsmetoder
- Gruppdynamik
- Inkluderande lärmiljöer
- Klassrumsklimat
- Ledarskap i klassrum
- Kunskap/Bedömning
(Skola 3)

Svårigheten att precisera kan bero på att problem utifrån ett handlingsrationellt perspektiv (se t.ex. Brunsson, 1985) måste beskrivas i konkreta termer för att vara möjliga att genomföra. Det finns emellertid mängder av sådana problem som gör att det inte är möjligt att beskriva detta på annat sätt än med generella begrepp. Exemplet ovan kan även illustrera detta.

Vår tolkning är att det finns en skillnad mellan hur aktörer pratar om problem och vad som är möjligt att dokumentera. Det är även troligt att det hos de lokala aktörerna existerar mer nyanserade bilder och förståelse av utvecklingsarbetet än vad som framkommer i åtgärdsplanerna. De har inte heller den tid till förfogande som skulle behövas därför att den redan är upptagen av vad de förväntas göra i den löpande verksamheten. Aktörerna saknar också tillräckligt med information om verksamheten, ibland kanske också metoder och kompetens, trots stöd från Skolverkets processtödjare, för hur de ska gå till väga för att få fram nödvändiga faktaunderlag. Den viktigaste förklaringen till svårigheten att beskriva problemen och deras orsaker kan sökas i att skolan är en komplex verksamhet som innehåller en rad svår-bemästrade problem (se t.ex. Rittel & Webber, 1973; Murgatroid, 2010; Agurén, 2014) vilka inte låter sig fångas in med de metoder som står till förfogande (Senge, 1995). Detta kan ses som ett grundläggande problem när en masterplan ska iscensättas.

Iscensättningsproblematiken kan sammanfattas som att när en masterplan, som består av abstrakta koncept, ska ”packas upp” uppstår ett stort antal tänkbara tolkningar av vad som är meningsfullt, ju mer konkreta tolkningar

desto fler alternativ uppstår. I praktiken blir det en fråga om en så stor mängd problem och uppgifter som framstår som en närmast omöjlig situation att hantera. Skolor innehåller en komplex verksamhet som gör att det kanske inte ens är möjligt att skapa de data och analyser som skulle behövas för att göra relevanta nulägesanalyser. Det väcker till exempel frågor om hur det är möjligt att iscensätta förbättringsarbete i skolor som verkar sakna förutsättningar för detta. Beror det på hur iscensättningen sker eller finns det andra faktorer som det här tillvägagångssättet inte rår på?

Problembilder operationaliseras i åtgärdsplaner

När åtgärdsplanerna arbetas fram följer det samma mönster som för nulägesanalyserna, men Skolverkets mallar hade inte lika stark styrande inverkan. Några av de studerade skolorna använde istället andra mallar för sina åtgärdsplaner.

För att kunna iscensätta en åtgärdsplan framgångsrikt måste den erhålla legitimitet. Detta skapas i det här fallet av att masterplanen är initierad av regeringen och att Skolverket som nationell myndighet ställer stödmaterial liksom processtödjare till förfogande. Detta understöds ytterligare av att forskare förväntas medverka och förbättra processen, vilket implicit kommer att legitimeras att åtgärdsplanerna vilar på vetenskaplig grund. Åtgärdsplaner fungerar som ”/.../ the media through which the invisible hand of institutions shapes conduct (Gioia et al. 1994, s. 365).” (Weick et al., 2005, s. 410). Trots osäkerhet hur åtgärdsplanen ska kunna verkställas är det ingen av aktörerna som öppet ifrågasätter att detta är möjligt. Det verkar som att de utgår från att det kommer att ordna sig på ett eller annat sätt. Kanske kan det förstås som att det sätt som iscensättningen av SBS är konstruerad så är den också bärare av sina egna begränsningar. Rektorer och lärare är vana vid att samtala om hur de kan få den löpande verksamheten att fungera. Däremot möter de andra svårigheter när de ska ta det helhetsgrepp som behövs för att till exempel i en åtgärdsplan beskriva hur det systematiska kvalitetsarbetet (SKA) ska förbättras. Ett annat exempel är att beskriva kvalitativa processer som ledarskap och undervisning så konkret att det ger vägledning för hur dessa kan förbättras.

Samverkan för Bästa Skola (SBS) som masterplan

Studiens resultat bekräftar att gränssnittet mellan olika nivåer i ett skolsystem är ett kritiskt moment som synliggörs när innehållet i en generellt formulerad masterplan ska översättas till konkreta orsaksanalyser och åtgärder. Iscensättningen i transformeringsystemet initierar kollektiva sensemaking-processer hos aktörer med olika positioner i utbildningssystemet som innesluter dem i olika institutioner. Skolverkets processtödjare befinner sig

både i formulerings- och transformeringsystemet. Skolchefer och rektorer, men det gäller även i en del avseenden andra aktörer som befinner sig i en mellanposition, befinner sig i sin vardag både i transformerings- och realiseringsystemet, medan lärarna främst befinner sig i realiseringsystemet. Det gör att de också representerar olika intressen och skapar sin sensemaking utifrån olika institutionella handlingslogiker (Brunsson, 1985).

Masterplaner är baserade på beslutsrationalitet och deras innehåll formulerade som generella koncept, medan nulägesbeskrivningar och åtgärdsplaner på lokal nivå måste baseras på handlingsrationalitet för att vara funktionella (se t.ex. Brunsson, 1985). Detta synliggör att när generella koncept som systematiskt kvalitetsarbete (SKA), styrkedja, pedagogiskt ledarskap och undervisning ska transformeras till nulägesbeskrivningar och åtgärdsplaner, måste dessa avgränsas och konkretiseras i specifika aspekter. Detta kan antas leda till att nya svårigheter uppstår när åtgärdsplaner sedan ska omsättas i konkret handling i realiseringsystemet (se t.ex. Bryk et al., 2018) och en risk för lös- eller isärkoppling uppstår när en masterplan tas över i ett annat delsystem.

Att iscensätta en masterplan som SBS kan ses som ett svärbemästrat problem (se t.ex. Rittel & Webber, 1973; Murgatrottd, 2010; Agurén, 2014). Skäl för detta är att det inte är möjligt att veta om syftet är uppnått eftersom det är svårt att definiera problemen och dess orsaker, liksom att sätta upp kriterier för vad iscensättningen ska resultera i (se t.ex. Selznick, 1949; Pressman & Wildavsky, 1973; Orton & Weick, 1990). Det gör det också svårt att formulera fruktbara alternativ till hur en iscensättning på ett framgångsrikt sätt skulle kunna gå till. I SBS är den del som avser systematiska kvalitetsarbetet (SKA) ett av flera exempel på ett svärbemästrat komplext problem, men som vanligen är betraktat som ett komplicerat problem med de sätt som finns för att försöka hantera sådana. Det betyder inte nödvändigtvis att SBS inte kommer att kunna förbättra det systematiska kvalitetsarbetet (SKA), såväl som insatsens andra koncept, men att det är svärbemästrade problem vilket behöver beaktas när effekterna av SBS ska sammanfattas och värderas.

Studien kan bidra med nya infallsvinklar genom att peka på några kritiska faktorer när utvecklingskoncept som är baserade på beslutsrationalitet transformeras till handlingsrationella åtgärdsplaner. Studiens sensemaking-perspektiv synliggör även att masterplaner avser att lösa brister som är kopplade till systemet i dess helhet, medan de lokala aktörernas meningskapande i stället utgår från konkreta problem i vardagen. Vi är då tillbaka till det fortfarande olösta problem som Fullan (2003, 2017) pekat på om hur de problem som top-down-initierade insatser står inför när den lokala nivån involveras och anpassas till rådande institutionella och diskursiva förutsättningar.

Det finns således en rad frågor som forskare fortsatt behöver ställa för att kunna bringa klarhet i hur masterplaner i skolan iscensätts. En är hur de

aktörer som ansvarar för iscensättningen i transformeringsystemet tolkar och skapar mening och vilken betydelse det har för hur masterplanen, som tillkommit i formuleringsystemet, transformeras till åtgärdsplaner. En annan fråga är att denna problematik återuppstår när åtgärdsplanerna ska transformeras till handlingsplaner och konkreta aktiviteter i realiserings-systemet. En central fråga blir då om detta också leder till att skolors förbättringskapacitet har stärkts eller inte. Även om ett koncept för en masterplan kan vara ändamålsenligt är det ändå svårt att veta vad resultatet blev. En annan uppenbar fråga är vilka risker det finns för att transformeringen av masterplanen i de olika systemen i de iscensättningsprocesser som initieras riskerar att bli löst kopplade, i värsta fall isärkopplas (Weick, 1995), från masterplanens syfte och intentioner. Svaren på dessa frågor skulle även kunna identifiera vilka generella svårigheter och möjligheter som ligger inbyggda i att iscensätta nationella masterplaner i skolan, vilket understryker att det är ett fält som fortsatt behöver beforskas.

NOTER

¹ Mats Lundgren ska stå först i författaruppräknigen som den som svarat för största delen av arbetet och övriga författare i bokstavsordning som var och en bidragit i lika stor utsträckning.

² Vi använder här institution i en sociologisk betydelse.

REFERENSER

- Agurén, Mats (2014). *Matrix mind: On managerial reframing in multidimensional problem solving*. [Doktorsavhandling, Åbo akademi, Handelshögskolan].
- Alvesson, Mats (1993). *Cultural Perspectives on Organizations*. Cambridge University Press.
- Bernstein, Basil (2000 [1996]). *Pedagogy, symbolic control and identity: Theory, research, critique*. (rev. uppl.). Rowman & Littlefield Publishers.
- Boxenbaum, Eva (2006). Lost in translation: The making of Danish diversity management. *American Behavioral Scientist*, 49(7), 939-948.
- Brunsson, Nils (1985). The irrationality of action and action rationality: Decisions, ideologies and organizational actions. *Journal of Management Studies*, 19(1), 29-44.
- Bryk, Anthony S., Gomez, Louise M., Grunow, Alicia, & LeMahieu, Paul G. (2018). *Att förbättra skolan för alla*. Studentlitteratur.
- Camillus, John C. (2008). Strategy as a Wicked problem. *Harvard Business Review*. May. Reprint. <https://hbr.org/2008/05/strategy-as-a-wicked-problem>

- Czarniawska, Barbara (2008). How to misuse institutions and get away with it: some reflections on institutional theory(ies). I Greenwood, Roystone, Oliver, Christine, Sahlin, Kerstin, & Suddaby, Roy (Red.), *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism* (s. 769-782). SAGE Publications.
- Eriksson-Zetterquist, Ulla (2009). *Institutionell teori: idéer, moden, förändring*. Liber.
- Esaiasson, Peter, Gilljam, Mikael, Oscarsson, Henrik, Towns, Ann E., & Wängnerud, Lena (2017). *Metodpraktikan: konsten att studera sambälle individ och marknad*. (5 uppl.). Wolters Kluwer.
- Fullan, Michael (2003). *Change forces with a vengeance*. RoutledgeFalmer.
- Fullan, Michael (2017). *Fribet att förändra: fyra strategier för att maximera din inre drivkraft*. Studentlitteratur.
- Gioia, Dennis A., Thomas, James B., Clark, Shawn M., & Chittipeddi, Kumar (1994). Symbolism and strategic change in academia: The dynamics of sensemaking and influence. *Organization Science*, 5(3), 363-383.
- Greenwood, Roystone, Oliver, Chrisatine, Sahlin, Kerstin & Suddaby, Roy (2008). *The SAGE handbook of organizational institutionalism*. SAGE Publications.
- Hacking, Ian. (2004). Between Michel Foucault and Erving Goffman: Between discourse in the abstract and face-to-face interaction. *Economy and Society*, 33(3), 277-302.
- Jansson, André (2002). *Mediekultur och sambälle*. Studentlitteratur.
- Lager, Karin (2015). *I spänningsfältet mellan kontroll och utveckling: en policystudie av systematiskt kvalitetsarbete i kommunen, förskolan och fritidshemmet*. [Doktorsavhandling, Göteborgs universitet].
- Lindensjö, Bo & Lundgren, Ulf P. (2000). *Utbildningsreformer och politisk styrning*. HLS förlag.
- Lipsky, Michael (1980). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. Russell Sage Foundation.
- Murgatrot, Stephen (2010). *Wicked Problems' and the Work of the School*. Hämtad 22 januari 2020 från ResearchGate, https://www.researchgate.net/publication/229732021_'Wicked_Problems'_and_the_Work_of_the_School.
- Nihlfors, Elisabeth, & Johansson, Olof (2013). *Rektor: en länk i styrningen av skolan*. SNS förlag.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2015). *Improving Schools in Sweden: An OECD perspective*. OECD. <http://www.oecd.org/education/school/Improving-Schools-in-Sweden.pdf>
- Orton, Douglas J., & Weick, Karl E. (1990). Loosely coupled systems: A reconceptualization. *Academy of Management Review*, 15(2), 203-223.

- Pressman, Jeffery L., & Wildavsky, Aaron B. (1973). *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes* (3 uppl.). University of California Press.
- Rittel, Horst W., & Webber, Melvin (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4(2), 155-169.
- Røvik, Kjell Arne, Eilertsen, Tor V., & Moksnes Furu, Eli (red.) (2014). *Reformideer i norske skole. - Spredning, oversettelse, implementering*. Cappelen damm.
- Selznick, Philip (1949). *TV/A and the grass roots: A study in the sociology of formal organization*. University of California Press.
- Senge, Peter M. (1995). *Den femte disciplinen: den lärande organisationens konst*. Nerenius & Santérus.
- Skolverket (2016). *Uppdrag att redovisa en genomförandeplan för uppdrag om samverkan för bästa skola: redovisning av genomförandeplan för uppdrag om samverkan för bästa skola samt redovisning av hur arbetet genomförts hittills*. U 2015/3357/S.
<https://www.skolverket.se/publikationer?id=3611>
- Skolverket (2016). *BRUK: verktyg för självskattning*. Hämtad den 5 december 2019 från Skolverket, <https://www.skolverket.se/skolutveckling/inspiration-och-stod-i-arbetet/stod-i-arbetet/bruk-verktyg-for-sjalvskattning>
- Sundberg, Daniel & Wahlström, Ninni (2012). Standards-based curricula in a denationalized conception of education: The case of Sweden. *European Educational Research Journal*, 11(3), 342-356.
- Vedung, Evert (2016). *Implementering i politik och förvaltning*. Studentlitteratur.
- Weick, Karl E., Sutcliffe, Kathleen M., & Obstfeld, David (2005). Organizing and the process of sensemaking. *Organization Science*, 16(4), 409-421.
- Weick, Karl E. (1995). *Sensemaking in organizations*. SAGE Publications.
- Weick, Karl E. (2001). *Sensemaking of the organization*. Blackwell Publishing.
- Weick, Karl E. (2009). *Making sense of the organization. Vol. 2 The impermanent organization*. Wiley.
- Zucker, Lynne G. (1983). Organizations as institutions. I S. B. Bacharach (Red.). *Research in the sociology of organizations: A research annual*. 2 (s. 1-48). JAI Press.

English summaries

Carl-Henrik Adolfsson and Jan Håkansson: In the Intersection between National and Local Quality Management in light of the National School Improvement Program ‘Collaboration for School Improvement’

In this paper we explore and theorize the characterization and the dynamic relationship between national and local quality management in light of the national school improvement program “Collaboration for Better Schools”(CBS) (in Swedish: “Samverkan för bästa skola”). In school systems around the world, there is an increasing focus on the quality of schools and their pupils’ academic achievements. This has resulted in extended control over pupils’ performance and in demands for school actors and decision-makers to secure schools’ quality. Consequently, school improvement and effectiveness have become a part of high politics and are important issues at all levels of school systems. In the Swedish decentralized school system, municipalities and independent school heads have considerable authority over how such quality systems should be organized and carried out. Furthermore, the construction and implementation of such quality systems and related strategies has been an important approach for local education authorities (LEA) to exert control over the schools’ processes and outcomes. In this study, these soft-governing strategies are understood and termed as “quality management”. However, the way the CBS is organized and carried out, the program can be seen as an example of a national quality management strategy. In a broader policy context, it can also be understood as part of a broader re-centralization movement, where the state aspire to enhance their control over the schools’ results.

The current study is based on interview data from four schools and a LEA office in a Swedish municipality. The current LEA have underwent the national CBS program together with the four schools. In light of the theoretical concepts ‘loosely-coupled school system’ and ‘organizational routines’, we use this LEA and these four schools as an empirical case to explore and theorize the character and the intersection between the local and the national quality management. The result of the study indicates that the local as well as the national quality management is constituted of a number

of strategies that in different ways aspire to affect the schools' organizational routines linked to their internal school development and leadership functions and organization. These quality management strategies were primarily based on ideas and methods inspired by data-based school improvement policy and aimed to strengthen the couplings between the national curriculum objectives and the schools' teaching practices.

Furthermore, some differences between the local and the national quality management can be distinguished. Above all, the CBS, through its strategies, were considerably more intensified and aspired to reach much longer in the schools' organization compared to the LEA's quality management. In terms of the study's theoretical concept, the national quality management through CBS were not only focusing on the schools' ostensive organizational routines but also the schools' teaching processes. That is, the schools' performative organizational routines.

In the final part of the article the consequences of the intersection of the national and local quality management are discussed. Although the CBS programs should be planned and carried out in close dialogue with the LEA, many of the school actors in the current municipality emphasized that the CBS to some extent took over central parts of the LEA's areas of responsibility, for example the monitoring and supporting of schools' improvement work. Consequently, even if the couplings between the schools and the national level were strengthened through the CBS, the couplings between the Schools and the LEA to some extent tended to weakened. Accordingly, the question that can be raised is if a stronger national quality management will affect the demarcation between the state and the municipalities concerning the responsibility and authority over the school. Such a change in the demarcation could in turn imply a redefinition of the meaning of the decentralized school system.

Malin Kronqvist Håard: Steering through Collaboration? A text analysis of dominant discourses in a state school improvement initiative

Introduction

The past three decades the Swedish school system has been characterized by many reforms, which largely have followed an international trend where neoliberal ideology and New Public Management (NPM) has been at its centre (Lundström, 2018). The Swedish school results has dwindled during the past decade in different international measurement such as PISA (Andersson, Blossing & Jarl, 2018). As an answer to critique raised in both

domestic and international reports the Swedish government has initiated a school improvement program called Collaboration for Better Schools (CBS). It is a program aimed at turning around low performing schools. The concepts of collaboration and school improvement have special focus in the article. Collaboration has been called the new form of work in the welfare state (Danermark & Kullberg, 1999), a political fashion word, and an educational political ideal (Dahlstedt & Hertzberg, 2011, p. 149 f.). The concept of collaboration can be seen as a part of the movement from government to governance. New forms of steering, so called 'soft governance', such as benchmarking or best practice, is a way for the state to strengthen their power over school.

The article is based on three official texts concerning CBS, the government's decision, SNAE's implementation plan and SNAE's website concerning CBS. Official documents and policy discourses are important to study as they frame what is the political motivation for a given phenomenon. Policy constructs meaning and problems are identified in education. The aim of the article is to write a possible narrative about CBS in order to highlight underlying discourses in the rhetoric surrounding CBS in the analysed documents. Both a narrative and a discursive approach have guided the analysis. A steering perspective has been established in the analysis based on governance and governmentality. Foucault's (1972, s. 49) definition of discourse has guided the article: "practices that systematically form the objects of which they speak". There is no strict method to follow in a Foucauldian discourse analysis, but methodologically the article derives guidance from narrative method. The article thus combines "what" and "how", narrative and discourse. The article is not about whether collaboration and school development are good or bad, but about how truths, knowledge and subjects are formed through discourses.

Results

The analysis is based on four narrative dimensions (Pollitt, 2013, p. 903) extended with Bolander and Fejes (2015) Foucault-inspired questions. A summary of the results is presented based on the headings in the result section.

1. Dominant themes and how they are presented – Collaboration and tailor-made initiatives:

The rhetoric surrounding the dominant themes presented, collaboration and tailor-made initiatives, indicates that there is a duality in the statements around them. On the one hand, the National Agency for Education must be listening and adapt to local needs, but on the other hand, they ensure compliance with national goals and should use existing national school initiatives as to create a synergy effect.

2. Offered solutions and evidence – "Best school":

The narratives in the analysed documents concerning what the problems are in Swedish school are about lack of equality and declining knowledge outcomes. The solutions offered to these problems are systematic quality work, educational leadership and that teachers should become better teachers, which can be seen as examples of common-sense solutions that have become neutralized truths (Røvik & Pettersen, 2014; cf. Börjesson, 2016; Fairclough, 2001).

The evidence base for the solutions offered is largely self-referential, that is, the National Agency's own reports is what is most often given as support for the initiatives to be made. It can be interpreted in several ways, one way of looking at it is that it becomes a kind of evidence loop (Nolan, 2015, p. 895) where the National Agency's own reports are given as support to legitimizing the knowledge they produce. It can also be seen as a form of persuasion about the right way to do school improvement and where SNAE seeks support in its own texts.

3. Style and presentation:

The description of CBS on the website is in positive terms. Happy children and references to successful efforts reinforce the impression of a successful government initiative. The state collaborates with head-teachers and schools, but unlike the implementation plan, head-teachers and schools are portrayed as those who are the leaders in the collaboration. The National Agency for Education here positions itself as an equal party providing personal contact and support to the local actors in a collaboration. The style of the website is more of a marketing nature than the more traditional government decision and implementation plan. This can be compared to other studies of public organizations where identity and image have become increasingly important (see, for example, Rehnberg, 2019).

4. Underlying assumptions and what come in the background:

Assumptions that are in line with governance thinking and the NPM-influenced policy discourse can be seen in CBS, focusing on best practice and on knowledge outcomes (cf. Grek, 2009; Olssen & Peters, 2005). Regarding the solutions offered in CBS, they follow a few of the underlying assumptions; by changing organizational structures and processes, the effectiveness of head-teachers and schools can change. The local actors also need to develop a "self-renewal ability" which can also be attributed to the aforementioned discourses (cf. Hudson, 2007). What comes into the background, although included in both the government decision and the implementation plan, are the possible key structural reasons why head-teachers and schools are selected to participate in CBS; municipalities' lack

of compensatory resource allocation, students' socio-economic background, and segregation for example.

Discussion

Collaboration or steering is the question. Can it be both? Many statements can be found to indicate that it is the latter role that is the dominant one in the documents on CBS that have been analysed. There is a great emphasis in the documents that head-teachers and schools should take part in existing school development initiatives provided by SNAE. In this way, the state can govern through information, soft governance (Hudson, 2007; Kirsten & Wermke, 2017; Moos, 2009).

The analysis highlights different competing discourses, the tension between collaboration and governance, between decentralization and control. The study's knowledge contribution is that it critically examines an initiative that is surrounded by common-sense ideology and a reasoning about the underlying assumptions identified in the analysis. To be critical does not mean to say what things really are, but what discourse analyses of this kind can contribute is to lift the gaze from these underlying common-sense assumptions that permeate public texts and thus open up to alternative ways of thinking and actions.

Ulf Blossing: Improvement capacity as functionalist structuring or as a professional learning community culture

National and international knowledge surveys showed increased performance differences between schools. Consequently, the Ministry of Education (*Regeringsbeslut* [Government decision] U2015/3357/S) stated that strong national and municipal measures were needed to improve both knowledge results and equivalence in the school system, and this prompted the Swedish National Agency for Education's Collaboration for Better Schools (CBS) initiative. The aim of the initiative is to support dialogue to increase knowledge results and equality across schools and preschools. Based on a quality review of each local authority and its schools, CBS provides support in cooperation with universities to build improvement capacity and strengthen goal achievement.

The purpose of this study was to analyse the forms of the quality reviews by the National Agency for Education in relation to improvement capacity as functionalist structuring or as a professional learning community (PLC) culture. Underlying the key research question is the assumption that the forms are indeed functionalist and risk rendering invisible the teachers' agency,

working relationships and actions in the improvement work. As such, the question is: To what extent do the forms of the quality reviews draw attention to the working relationships between and respective actions of school leaders and teachers?

Functionalism arose around the 1920s, among other things, as a reaction to evolutionism (Macfarlane, 2018; Mooney, Knox & Schacht, 2017; Functionalism, 2020), and a functionalist interpretation of improvement capacity goes back to this understanding of society as a system of institutions and organizations in balance with each other. As a consequence, functionalism has been criticized for attributing agency to these institutions rather than people; orderliness and rationality in macro-level function, structure and process are emphasized at the expense of human interpretation and meaning-making. There is also criticism that this interest in balance and stability can lead to a conservative social attitude towards society in which the importance of change and, above all, improvement is not taken into account.

In the relevant literature, a school's capacity to improve is discussed in various terms. A review by Feldhoff, Radisch and Bischof (2016, p. 211), for example, found expressions of 'capacity for change'; 'school-wide capacity for improvement'; 'school improvement capacity'; and 'school capacity'. Thus, there are both simple models of improvement capacity that consider only limited factors or areas and complex multifactorial models that also address the relationships between each element. Over time, improvement capacity has become a richer and more multifaceted concept that emphasizes the cultural perspective, an example of which is the school as a PLC. A PLC survey instrument developed by Olivier & Hipp (2010) is used in this study's analysis.

Analysing the quality reviews was carried out in two steps. First, the outline of the forms was assessed in terms of improvement capacity either as part of a functionalist structure or as an element of a PLC in which people's working relationships or actions can emerge. In a second step, I have used the Professional Learning Communities Assessment - Revised (PLCA-R) (Olivier & Hipp, 2010, pp. 32-35) as an analysis tool. The PLCA-R scale describes the working relationships and actions of school leaders and teachers in school improvement work, and in this way improvement capacity emerges as it is expressed in the social work environment at the micro level rather than at a structural macro level.

For each area in the PLCA-R, I have assessed whether the review forms pay attention to these in the grades 'not at all', 'indirectly' or 'directly'. Direct attention was defined as the identification of descriptions that corresponded to the PLC area, for example 'a distributed and democratic leadership organized in different groups' or 'teachers use different data to collectively analyse and assess the effectiveness of different teaching methods'. As such, direct descriptions were those that made the working relationships and actions of school leaders and teachers clear as a quality of the PLC. By indirect

attention, I mean an assessment where the writings aim at the areas in the PLCA-R, but not in a concrete way so that relationships and actions become clear as a quality in the professional learning community.

The results indicate that the forms of the quality reviews indirectly draw attention to the relationships and actions of school leaders and teachers in all five areas specified by the PLCA-R with some aspects of Area 2, which relates to having a clear focus on children and students, given direct attention. The analysis of the form's overall outline showed a more functionalist structuring of improvement capacity, and so the original assumption that this approach to quality assessment risks making the agency of school leaders and teachers invisible, and the building of improvement capacity more complicated, can thus be largely verified. Continued research is needed to supplement the results of this study with investigations of how the National Agency for Education supports the review process as well the university involvement with the schools.

Mats Lundgren, Eva-Lena Embretsen, Ulf Nyttell and Stefan Weinholz:
Transformation of a master plan to local staging plans in Swedish schools –
A qualitative exploratory case study of Collaboration for better schools (CBS)

Collaboration for better schools (CBS) is a national master plan with the aim of providing targeted support to schools that are having difficulties improving their performance and meeting the goals of the curriculum. The purpose of the study is to describe and discuss how current state analyzes and action plans emerge in the staging of CBS at the local level. Master plans, such as CBS, are an example of the tension that exists between implementing large-scale efforts use decision rationality, while staging these at local level action rationality.

The result are based on a qualitative explorative case study exploring the impact of CBS on one primary (ages 6 – 12) and three secondary schools (ages 13 – 15) in one municipality in Sweden. The empirical material consists of documents that were collected during 2018 and 2019.

This study shows that the staging of CBS initiates collective sense-making processes that also creates uncertainty, despite process support from external parties. It draws new conclusions about how actors interpret and create meaning (sense-making) about how a national master plan is transformed into operational plans in schools. It shows also that the different phases of the staging process run the risk to be loosely coupled when a master plan, based on decision logic, is transformed to a local action logic-based plan. Found on

the results, we discuss whether and how the study can offer new insights for staging national master plans.

Kommentar

Styring og støtte i moderne governance – samverkan för bästa skola

Tine S. Prøitz

Institutt for økonomi, historie og samfunnsvitenskap
Universitetet i Sørøst-Norge

I dette temanumret inviteres vi til en svært interessant granskning av den statlige storskala satsingen Samverkan för Bästa Skola (SBS). Satsingen har til målsetting å gi støtte til skoler med lave kunnskapsresultater og som har vanskelige forutsetninger for å forbedre elevenes resultater¹. Skolene og førskolene som er med i satsingen er spesielt utvalgte av Skolverket basert på tilgjengelig informasjon og statistikk. Ordningen har en tydelig uttalt målsetting om å tilby støtte og hjelp til førskoler og skoler som strever med å imøtekomme myndighetenes krav.

Nærblikket på SBS som artiklene i dette temanumret presenterer viser at satsingen omfatter høy grad av kompleksitet. Studiene synliggjør spesielt hvor viktig det er å problematisere spenningsforhold som følger av statlige satsinger der både det å styre og det å støtte inngår. Satsingen involverer aktører i hele det svenske utdanningssystemet inkludert forskere og konsulenter. Målsettinger og arbeidsprosesser er formidlet på ulike måter i ulike typer av styringsdokumenter og planer. Satsingen innebærer forventinger om fortolkning, operasjonalisering, re-fortolkning og re-operasjonalisering av et nasjonalt budskap på tvers av utdanningssystemets nivåer. Samtidig omfatter SBS også prosessforløp med helt bestemte prosedyrer, bruk av bestemte verktøy for analyse og tolkning av bestemte data som skal gi aktørene et grunnlag for utvikling. SBS omfatter også et språk der begreper som for eksempel «oppbygging av kapasitet», «förmåga till

självförbättring» og «att utvecklas utifrån sina egna behov», «samarbete» og «samverkan» står sentralt.

SBS som statlig satsing føyer seg inn i en rekke av liknende policy initiativ vi kan se i Norden og internasjonalt (se for eksempel Meyers & Murphy, 2007; Murphy, 2009; Utdanningsdirektoratet 2020). Dette er initiativ som har til hensikt å sørge for at førskoler, skoler og barn og unge som ikke når opp til definerte standarder satt for virksomhetene skal bringes opp på et akseptabelt nivå. Et kjennetegn ved slike initiativ er at de ofte er utformet som frivillige tilbud eller som en invitasjon til å få støtte og hjelp til å ta tak i egen situasjon gjennom samverkan med utdanningsmyndigheter og eksperter.

SBS som fenomen er, som studiene i dette temanumret viser, en så rik case at det finnes et mangfold av tema å reflektere over. I denne refleksjonsartikkelen har jeg valgt å konsentrere meg om spenningsforholdet mellom det å styre og støtte i moderne governance ut fra tre overskrifter inspirert av artiklene i dette nummeret av PFS: styring og støtte, top-down og bottom up perspektiver og læreren i politikk og praksis.

STYRING OG STØTTE I MODERNE GOVERNANCE

Statlige reformer og tiltak i dag har gjerne et flersidig moment. Dels handler det om oppriktige ønsker om å gi støtte og hjelp og tilførsel av nødvendig kunnskap og ressurser. Dels handler det om å styre for å sikre at virksomheter som ikke leverer på definerte mål og som har negativ utvikling blir bragt inn i linjen. Dette er altså innsatser med en dobbel funksjon gjennom både å fungere som støtte og som styring av lærere og skole (se for eksempel Kirsten, 2020). Samtidig bærer denne dobbeltheten med seg flere dilemmaer for den som styrer og støtter og for den som blir styrt og støttet.

Dobbeltheten kan forstås å ha sitt opphav i hvordan offentlig politikk og tenkning omkring styring har utviklet seg de siste tiårene. I tradisjonell hierarkisk og byråkratisk tenkning har styringen til intensjon å oppnå en bestemt virkning og effekt gjennom pålegg, direktiv og resultatkontroll. I dag ser vi imidlertid gjerne også en annen type styring i form av såkalt governance. Governance kan forstås som samspill og samordning mellom strukturer og prosesser, mellom institusjoner og aktører og mellom regler og bruk av regler (Pollitt & Hupe, 2011).

På den ene siden peker det moderne governance begrepet på svekkelsen av statlig makt og styring blant annet som konsekvens av en generell økt kompleksitet i samfunnets strukturer, empiriske studier som viser at slik sentral styring ikke virker så godt, og som konsekvens av en generell ideologisk og kunnskapsmessig utvikling i samfunnet i stort. På den andre siden henviser governance til en forståelse av samfunnsaktører som ressurser og instrumenter i såkalt co produced public policy making fremfor å anse

aktørene som passive mål og subjekter for offentlig styring (se for eksempel Ansell & Torfing, 2016). Denne tenkningen kan også knyttes til utviklingen av post-liberale ideer om utviklingen av aktive medborgere og post-moderne desentring av makt som vi for eksempel kan se i desentraliserte systemer. Governance tenkningen baserer seg også på ideer om «the regulated selfregulation» der myndigheter som styrer på distanse ønsker å legge til rette for og regulere aktørers interaksjon innenfor mer autonome arenaer (Sørensen & Triantafyllou, 2009). I slik interaktiv styring av samfunnet blir kollektivt fremforhandlede mål viktige blant annet fordi ingen aktør har kunnskap, ressurser og kapasiteter nok til å styre alene i vår tids komplekse og fragmenterte samfunn. (Kooiman, 1993). Innenfor utdanningsfeltet kan vi finne bidrag som har likhetstrekk med denne type tenkning hos for eksempel Ball som anser politikk å være komplekse, kontekstuelle og institusjonelle diskursive prosesser. Politikk gjøres av og med lærere som både aktører og subjekter, subjekter i og objekter av policy (Ball, 2012, s.4). Eller hos Spillane og Coburn der skoleledere og lærere forstås som sentrale aktører med innvirkning på policy og i policy formation gjennom å være viktige iverksettere og fortolkere av policy i praksis (se for eksempel Coburn & Turner, 2011; Spillane m.fl., 2011). Det pekt på at det moderne governance begrepet er nyttig og komplekst, men også et «slippery» begrep kjennetegnet av begrepsmessig flertydighet, det er normativt attraktivt, det har en global salgbarhet og en tendens til å dekke over og fornekte konflikter mellom ulike aktørgrupper (Pollitt & Hupe, 2011).

Studiene presentert i dette temanumret viser at svenske myndigheter kommuniserer en form for styring basert på idealer om støtte gjennom samarbeide og samverkan. Studiene viser også at det finnes en tydelig asymmetri i samverkansrelasjonene. Myndighetene definerer hvem som har behov for støtte og hvem som skal inviteres inn og hvem og hva som skal få finansiering. Myndighetene bestemmer også grunnlaget for problemdefineringen så vel som problemene, og har løsningene på hvilke arbeidsprosesser og verktøy som er nødvendige og skal tas i bruk for at skolene og lærerne skal utvikle en «förmåga til självbättring».

Det er et således et spørsmål om hva samverkan i denne sammenheng betyr? Hvilken rolle har aktørene fått og hvorfor? Studiene presentert her peker på at myndighetenes støtte har karakter av styring og kontroll og at det synes vanskelig å finne balansen i rollen som både støttende myndighet på den ene siden og styrende myndighet på den andre siden. Sett opp mot et moderne governance perspektiv der aktørene kan ses som aktive ressurser kan vi stille spørsmål om dette er arbeidsprosesser som gir skolens aktører det handlingsrommet, den selvstendigheten, motivasjonen og eierskapet de trenger til å kunne se seg selv som viktig ressurs i problemdefinering, fortolkning og beslutningstaking for eget arbeid?

TOP-DOWN OG BOTTOM-UP OG BEHOVET FOR NYE ANALYTISKE BLIKK

Samverkan, co-production og samskaping (som vi særlig ser brukt i Norge) er ord i tiden som på den ene siden indikerer prosesser der aktørenes perspektiver kan møtes på likefot og føre til gjensidig utvikling. På den annen side er dette også begreper som kan bidra til å tilsløre styringselementet i moderne governance. Slik tilsløring kan bidra til å konservere eksisterende maktstrukturer og asymmetriske forhold som ikke ivaretar alle aktørenes perspektiver. Flere av artiklene i dette temanumret tar i bruk og diskuterer velkjente perspektiver på hvordan reformer formes og gjennomføres, og hvordan forholdet mellom forvaltningsnivåer og institusjoner kan forstås som top-down/ovenfra og ned (hierarki), og bottom up/nedenfra og opp (kollegium) og politikk som læring (nettverk). Perspektivene gir gode muligheter for analyse av strukturer og aktørenes roller, og hvordan nivåer, institusjoner og aktører genererer, tolker, og implementerer pålegg. De gir også et godt grunnlag for å vurdere hvilke implementeringsstrategier som tas i bruk av statlige myndigheter (Aasen m.fl., 2012).

Om vi legger til grunn en forståelse av forholdet mellom nivåene i utdanningssystemet ut fra et politisk maktperspektiv der utdanning er et iboende politisk prosjekt og en arena hvor makropolitiske krefter definerer rammebetingelsene for aktørenes handlinger på mikronivå blir det viktig med analytiske perspektiver som kan kaste lys over politikkenes premisser og konsekvenser når styringen skifter form og fokus. Når forholdet mellom det statlige og det lokale endres, som i moderne governance, er det nødvendig å diskutere om våre eksisterende analytiske perspektiver er gode nok for å analysere nyere former for policy og governance karakterisert av samverkan, samskaping og co-production. Når myndigheter inviterer aktørene inn i utviklingen av policy, i prosesser om problem- og måldefinering og tilbyr støtte og hjelp til selvhjelp og skoleutvikling hvilke konsekvenser får det for aktørenes roller? Hva blir styring og autonomi under slike vilkår? Hvem har for eksempel ansvaret for de beslutninger som tas i slike samverkasrelasjoner? Med nye statlige tiltak basert på samverkan der myndigheter har en sentral rolle i prosessene kan det se ut til at vi trenger nye analytiske begreper og perspektiver. Dette må være begreper og perspektiver som makter å ivareta kompleksiteten i moderne governance når den går utover ideallmodellenes tradisjonelle forståelser av roller og ansvar hos stat, myndighet, huvudman, skoleleder og lærer.

LÆREREN SOM AKTØR I POLITIKK OG PRAKSIS

Et gjennomgående trekk i studiene presentert her og i mye av forskningen på reformer, policy og styring er at vi ofte studerer strukturene og organisasjon-

ene ved å se på dokumenter og planer, vi intervjuer administrasjon og ledere. Til tross for et økt fokus på læreprofesjonalitet i den resultat-orienterte skolen forsker vi i begrenset grad på skolen og lærerens aktiviteter og praksis, læreres fortolkninger og praksisteorier når vi skal studere statlige satsinger, policy og styring (se for eksempel Prøitz m.fl., 2017).

Dette er interessant med tanke på at myndigheter innenfor moderne governance styrer etter mål og resultater og ved hjelp av data, analyser, selvevalueringer, åtgjærdsplaner ol. som i stor grad blir til i skjæringspunktet mellom lokale myndigheter og skolens, skolelederens og lærerens praksiser. Studiene i dette temanumret viser at styringen og samverkan i SBS når helt frem til læreren og har til hensikt å berøre lærerens praksis gjennom sine bestemte utvalgskriterier, prosesser, verktøy og prosedyrer. Dette samsvarer med forskning og pågående policy prosesser i Norge der myndighetene også styrer og støtter gjennom såkalte samskappingsprosesser i implementering av nytt planverk for barnehage og nye lærerplaner i den nyereformen av skolen Fagfornyelsen (Utdanningsdirektoratet, 2018a, 2018b). Hva slike forventinger og idealer om samverkan/samskaping gjør med de ulike aktørene i skolen, lærerrollen, lærerens profesjonalitet, handlefrihet og arbeidsglede vet vi foreløpig ikke så mye om. Det er empiriske spørsmål som må utforskes i skjæringspunktet mellom politikk og praksis. Det kreves forskning og perspektiver som kan ta høyde for at skolen formes mellom uklare kategorier for styring og støtte. Dette krever at vi som forskere må involvere skolens aktører og deres perspektiver i bredere forstand, også når vi studerer storskala satsinger og policy reformer for å kunne sikre at forskning på moderne governance ivaretar betydningen av at samverkan og samskaping er uttalte policy elementer.

SAMVERKAN FÖR BÄSTA SKOLA

Artiklene i dette temanumret av PFS gir et veldig interessant innblikk i et eksempel på utdanningsmyndigheters anstrengelser på å bringe alle barn, lærere og skoler opp på det som anses å være et akseptabelt nivå i forhold til definerte standarder. SBS er et omfattende og krevende policy initiativ som involverer aktører på alle nivå i det svenske utdanningssystemet. Studiene som presenteres her gir en god mulighet til å reflektere over forholdet mellom politikk og praksis. De gir også viktige bidrag til å diskutere moderne governance og våre forståelser av forholdet mellom overordnet beslutningsnivå og lokal operasjonalisering når forholdet beskrives som samverkan, samskaping eller co-construction. I flere av artiklene berøres SBS uttalte grunnide som at myndighetenes eksterne støtte vil fostre lokalt initiativ og utvikle «förmåga till självförbättring» gjennom samverkan. Samverkan kan anses å ha fått en nøytraliserende funksjon i det klart asymmetriske forholdet som finnes mellom nasjonal beslutende myndighet og lokal utøver. Retorikken handler om å tilby støtte og samverka for videre positiv utvikling

samtidig som problemdefinering, finansiering, initiativ og arbeidsprosesser blir bestemt av SBS. Artikkene viser tydelig hvordan det i SBS legges til grunn en språklighet om samverkan som utfordrer våre tradisjonelle oppfatninger om en hierarkisk struktur for organisering og styring av skolen, at det finnes et over og et under og at vi kan studere dette ved å innta et top-down eller bottom-up perspektiv. Samtidig viser studiene av SBS at programideene om lokalt initiativ og selvforbättring ut fra skolens egne behov ikke helt slippes løs og at myndighetene forsøker å minimere avvik ved å sikre «rett» forståelse av SBS hele veien ut i skolen. Innenfor en slik fortolkning er det fare for at myndighetene ender opp med tradisjonell styring i «samverkans-utledning», og kanskje til og med sterkere styring enn opprinnelig tenkt. I moderne governance teorier er den aktive medborger som ressurs i offentlig politikkutforming mer enn retorikk og en nødvendighet for legitimitet gjennom kollektive beslutningsprosesser. I sin ytterste konsekvens utfordrer dette våre oppfatninger av utdanningssystemets hierarki, rolleforståelse og ansvarsdeling når samverkan ser ut til å sammenføye det overordnede og det underordnede og roller og ansvar blir uklare. Samverkan som ideal, ambisjon og aktivitet i moderne governance gir således grunnlag for en rekke nye spørsmål når det gjelder utviklingen av skolen. I dette temanumret presenteres fire høyaktuelle studier av forholdet mellom overordnet beslutning og lokal operasjonalisering for en videre diskusjon om styring og støtte gjennom samverkan for utvikling av skolen.

NOTER

¹ Se informasjon om satsingen på Skolverkets web, lastet ned 070421
<https://www.skolverket.se/skolutveckling/leda-och-organisera-skolan/samverkan-for-basta-skola>

REFERANSER

- Ansell, Christopher, & Torfing, Jacob (red.). (2016). *Handbook on theories of governance*. Edward Elgar Publishing. <https://www.e-elgar.com/shop/gbp/handbook-on-theories-of-governance-9781782548492.html>
- Aasen, Petter, Møller, Jorunn, Rye, Ellen, Ottesen, Eli, Prøitz, Tine Sophie, & Hertzberg, Frøydis (2012). Kunnskapsløftet som styringsreform – et løft eller et løfte? Forvaltningsnivåenes og institusjonenes rolle i implementeringen av reformen. Oslo, Nifu. <https://nifu.brage.unit.no/nifu-xmlui/handle/11250/280885>
- Ball, Stephen J. (2012). *Politics and policy making in education: Explorations in sociology*. Routledge.

- Coburn, Cynthia E., & Turner, Erica O. (2011). Research on data use: A framework and analysis. *Measurement: Interdisciplinary Research & Perspective*, 9(4), 173-206.
- Kirsten, Nils (2020). *Kompetensutveckling som styrning: Om statliga insatser för lärares kompetensutveckling och hur de förhandlas i lärares lokala praktik* (Doctoral dissertation). Acta Universitatis Upsaliensis.
- Kooiman, Jan (Red.). (1993). *Modern governance: new government-society interactions*. Sage.
- Meyers, Coby V., & Murphy, Joseph (2007). Turning around failing schools: An analysis. *Journal of School Leadership*, 17(5), 631-659.
- Murphy, Joseph (2009). Turning around failing schools: Policy insights from the corporate, government, and nonprofit sectors. *Educational Policy*, 23(6), 796-830.
- Pollitt, Christopher, & Hupe, Peter (2011). Talking about government: The role of magic concepts. *Public Management Review*, 13(5), 641-658.
- Prøitz, Tine Sophie., Mausethagen, Sølvi, & Skedsmo, Guri (2017). Investigative modes in research on data use in education. *Nordic Journal of Studies in Educational Policy*, 3(1), 42-55.
- Spillane, James P., Parise, Leigh M., & Sherer, Jennifer Z. (2011). Organizational routines as coupling mechanisms: Policy, school administration, and the technical core. *American educational research journal*, 48(3), 586-619.
- Sørensen, Eva, & Triantafyllou, Peter (2009). The politics of self-governance: an introduction. *The politics of self-governance*, 1(1).
<http://202.166.170.213:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/3127/%20The%20politics%20of%20self-governance.pdf?sequence=1&isAllowed=y#page=14>
- Utdanningsdirektoratet (2018a) Webinar Implementering gjennom samskaping ved Irgens, hentet 8 november 2020 fra internett, <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/stottemateriell-til-rammeplanen/webinar-implementering-gjennom-samskaping/>
- Utdanningsdirektoratet (2018b) Fagfornyelsen og nye læreplaner for yrkesfag, hentet 8 november 2020 fra internett, https://www.udir.no/globalassets/filer/vurdering/vfl/presentasjoner/dagskonferanser_18/oslo/om-fagfornyelsen.pdf
- Utdanningsdirektoratet (2020) Oppfølgingsordningen, hentet 8 november 2020 fra internett <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/lokal-kompetanseutvikling/oppfolgingsordningen/>

Kommentar

I möte mellan lånade trådar och en ursprungsvarp

Pia Skott

Stockholms universitet

Min allra första publikation var en essä i Pedagogisk forskning i Sverige. Den handlade om hur man uppnår den politiska målsättningen ”en skola för alla” och vad denna inrymmer för utmaningar för att kunna förverkligas. Vad skulle de stora pedagogerna (Rousseau, Locke, Ellen Key med flera) ha rekommenderat statsministern som ansvarig för frågan? Sedan dess har det gått 20 år och jag har fortsatt att intressera mig för frågan, parallellt med att utbildningspolitiken funnit nya svar. Ett sådant svar är Samverkan för bästa skola (SBS). Det är därför särskilt roligt att, i essäform, få reflektera kring temanumrets bidrag. Denna gång lämnar jag de stora pedagogerna åt sidan och bygger i stället min reflektion på egen forskningserfarenhet. Jag gör inte anspråk på att ge det singulära svaret på vad dessa texter bidrar med. Den är blott och bart *min* reflektion om hur dessa olika texter möter min egen förståelse. Läsarna måste göra sin egen läsning och tolkning av varje text, identifiera de unika texternas specifika värde och sätta samman dem utifrån den förståelsebas de själva har. Skillnaden är att jag fått möjlighet att dela min. Jag tackar för det förtroendet.

Alla bidrag handlar alltså om SBS, en satsning jag själv aldrig studerat. Däremot har jag arbetat i nära anslutning till universitetens insatser och också kommit nära satsningen i mitt arbete med rektorsutbildning och olika forskningsprojekt. Jag har alltså en förförståelse av SBS som till del påverkar vad min reflektion kommer att fokusera på. Men ännu mer påverkas den av

mitt eget forskarförflutna och nu. En väsentlig utgångspunkt för det som följer är att samtidigt som bidragen handlar om SBS så kan de också förstås som studier av ett mer övergripande kunskapsobjekt. Jag betraktar dem som texter som behandlar styrningens komplexitet. I det som följer ska jag inte sammanfatta de olika bidragen var för sig, utan väljer att fokusera på centrala trådar, som jag vill binda samman till ett eget bidrag. Detta är därmed min väv, utifrån min ursprungsvarp till vilken jag fogar trådar jag lånar från författarnas vävar – om masterplaner, kvalitetsstyrning, förbättringskapacitet och frågan om vad SBS egentligen är för satsning.

MED UTGÅNGSPUNKT I STYRNINGENS KOMPLEXITET

Något som återkommer i texterna är hur SBS-satsningen kan förstås, om identifierade utbildningspolitiska förskjutningar som sker över tid och svårigheten i den transformeringsakt som finns inbyggd i styrsystemet och som handlar om när nationell utbildningspolitik ska omsättas och levas i konkreta skol- och huvudmannasammanhang. Detta var också sådant jag var särskilt upptagen med under mina första tio år som forskare. När jag skrev min avhandling, Läroplan i rörelse, fick jag många gånger rådet att avgränsa mig, till en liten del av styrsystemet. Att *antingen* fokusera på utbildningspolitiken och dess villkor *eller* genomförandet. Men för mig var det ju styrningens komplexitet som var mitt kunskapsobjekt. Jag ville inte reducera den komplexiteten och samtidigt göra anspråk på att fånga den. Jag intresserade mig till del för hur utbildningspolitik blir till och skilde mellan det som kan identifieras som dess produkter, vilket måste separeras från dess bakomliggande processer. Det är inte Gud som formulerar skollagar och läroplaner. Det är texter som produceras av många människor inom ramen för en politisk logik. Ideologier, kompromisser, strategier och tillfälligheter kring hur erfarenhet binds ihop med framtid gör att formulerade texter till slut står färdiga för konsumtion, med staten som avsändare och med en förväntan om konsumtion och efterlydnad. Och denna textkonsumtion ska ske i en annan kontext än där texterna producerades och omvandlas till konkreta handlingar, i mötet med skolledare, lärare, andra professionella, elever och föräldrar. I den meningen har styrningen en riktning som inrymmer en rekontextualiseringsakt. För mig var det väsentligt att också få med denna del i analysen av helheten.

Denna rörelse och transformering fortsätter att fascinera mig, liksom författarna i detta nummer. Och det är när vi försöker förstå och förklara det som sker som det går att identifiera gemensamma och olika trådar i våra vävar. Och ställningstaganden för vad som väljs bort. Vissa problematiserar styrningens riktning, att det skulle innebära att ta ställning för ett hierarkiskt perspektiv på styrning. Utifrån mitt perspektiv är det väsentliga *vad* som analyseras (vilka produkter eller processer) och att göra en analytisk åtskillnad

mellan styrsystemet och den enskilda satsningen och vad det specifika studieobjektet kan bidra med i relation till det större kunskapsobjektet. Och här blir det väsentligt att sätta SBS i relation till styrningshelheten. Ett av flera sätt att förstå SBS kan vara att de grundreglerande texter som finns (lagar och förordningar, och i förlängningen också läroplaner, allmänna råd m.m.) och som vi kan kalla "curriculum products" eller läroplansprodukter inte tycks räcka till för de "curriculum processes" som tar vid på en annan systemnivå. Särskilt inte när styrsystemet förskjuts mot decentralisering och mål- och resultatstyrning. Valen blir fler. En viktig del av detta system handlar också om och hur det går att säkerställa kvalitet på olika systemnivåer och vilken roll staten har i detta. Det är mina utgångspunkter.

DEN NATIONELLA UTBILDNINGSPOLITIKENS PRODUKTER OCH PROCESSER

En särskild fråga som väcks är därmed hur de regleringar, formulär och andra materialiserade produkter kopplade till SBS kan förstås. Är det utbildningspolitiska produkter på samma villkor som till exempel skollag? Ett svar på den frågan är att dessa produkter och efterföljande processer inrymmer en kvalitativ skillnad. Det är skillnad mellan skollagen (som måste efterlevas) och ett formulär (som är ett verktyg) eller en hemsida. Alla studier är intressanta, men texterna blir betydelsefulla på olika sätt. Begreppet kvalitetsstyrning beskrivs till exempel i detta temanummer som system och modeller för att kvalitetssäkra verksamhetens processer, med syftet att optimera dess utfall. Där blir det tydligt hur texten placerar in sig i relation till system och utvecklingsprocesser. Och då tar, med författarens ord, staten genom SBS därmed ett steg in i genomförandeprocesserna på en systemnivå som tidigare varit mer autonom. Samtidigt är det väsentligt att fundera över begreppet stat, som precis som huvudman kan vara en juridisk term men också levs genom aktörers handlingar. Så vad/vem/vilka är staten i dessa texter? Är det regleringen i sig (produkten), Skolinspektionen (som identifierare av vilka som blir föremål för insatsen) eller Skolverkets aktörer (som delaktiga i processen) som därmed betraktas som staten? Spelar det roll och i sådana fall för vad? Det blir åtminstone relevant om man förstår SBS som en satsning för att kvalitetssäkra skolornas egna kvalitetsystem. Tar "staten" över huvudmannens kvalitetsarbete i sina ambitioner att stärka kopplingarna mellan nationell nivå och lokal skola? Kanske. Bygger SBS på en masterplan med best practice, i en upptagenhet i jakt på resultat och där "staten" missar möjligheter till förändring? Det är möjligt. Och intressant. Jag söker bara renheten i vad som är ett uttryck för vad.

Ett sätt att förstå SBS skulle kunna vara att det rör sig om en konsekvensakt, att reparera avbrutna och ständigt pågående läroplansprocesser, eller det jag med engelska termer skulle uttrycka som "interrupted

or damaged curriculum processes”. Och som inte är ett uttryck för styrsystemet i sig, kombinationen av centralisering och decentralisering, utan variationer i bruket av styrmedel i återkommande försök att göra skillnad, för likvärdighet. Skillnad kan göras genom olika styrmedel, och där det är väsentligt att göra skillnad mellan regleringar och finansiering. Och det är juridisk skillnad på olika former av regleringar. Allt som produceras på statlig systemnivå (lagar, regleringar, hemsidor, formulär) kan vara uttryck för styrning, men källorna har olika värde beroende på vad det är vi gör anspråk på att säga något om. Det är viktigt att värdera det enskilda bidraget beroende på vad det bygger på och huruvida det relaterar till styrsystemets grundläggande konstruktion eller en enskild aspekt av denna större ordning.

Flera rör sig i gränslandet mellan system och enskild aspekt. Det kan handla om att staten, kopplat till governance och som antyder en minskad roll för den hierarkiska staten till förmån för marknad och nätverk, kan utöva nya former av styrning genom ”soft governance”, indirekt och direkt. I det senare fallet kan det ske genom att tillhandahålla modeller för utvärdering, eller internalisera förväntade beteenden genom dominerande policydiskurser. Det väcker i sin tur frågor om huruvida skolutveckling kan ses som en styrningsteknik där best practice identifieras, kopplat till vad det är som ska uppnås. Och en narrativ analys av officiella statliga dokument kan i detta sammanhang visa att erbjuda lösningar i SBS följer grundantagandet att genom att förändra organisatoriska strukturer och processer kan effektiviteten förändras. I en av texterna ställs frågor om fokus endast riktas mot det som stämmer med den rådande berättelsen och om ”masterplaner” kan ses som rationalistiska konstruktioner. Där väcks också frågor om det finns annat som spelar roll. Tänk om SBS-utformningen gör att staten missar målet, då den gör enskilda aktörer på skolor och huvudmannarepresentanter ansvariga för att lösa problem, som kanske kräver en annan slags kollektiva lösningar? Det är väsentliga frågor som är viktiga att lyfta. De olika texterna bidrar på olika sätt till att inte ta den statliga styrningen för given, utan att stanna upp och fundera både över styrning och skolutveckling som fenomen och inte minst relationen mellan dem.

En avslutande fundering i relation till den nationella utbildningspolitiken och dess produkter är vad ett temanummer som detta gör synligt och vad som blir osynligt genom de val som görs. Varför är det i stort sett endast de stumma produkterna av utbildningspolitiken som analyseras och inte dess bakomliggande processer? Om vi blir allt för upptagna med att rikta blicken mot hur produkter omvandlas till processer i en riktning, finns en risk att vi missar att utbildningspolitik ofta startar med att ta del av realiseringsprodukter (olika sammanställningar och berättelser om hur det fungerar ”i praktiken”) och formuleras utifrån omfattande processer, där många alternativa vägar väljs bort. Vi kan förstå mer om även dessa analyseras. Detta är en del i att förstå styrning som rörelse. Med längre tidsintervaller blir det

också uppenbart att allt inte är i rörelse. Vissa frågor, som hur vi ska åstadkomma en skola för alla, är konstanta. Det är svaren som varierar. Här skulle det vara intressant att komplettera de texter som skrivits med studier av tidigare styrningsförsök av lokala processer, som till exempel läsa-skrivarekna-satsningen, där ekonomiska medel distribuerades, utan stödprocesser. Jag var själv med och utvärderade denna satsning och där kunde vi visa att alla var glada för extramedel, men att det spelade roll om det fanns lokala samordnare, som band ihop de didaktiska satsningarna. Det vi ser beror på vad vi riktar blicken mot och sätter i förgrunden.

KOMPLEXITETEN I ISCENSÄTTNINGENS PROCESSER

De senaste tio åren har mitt fokus förskjutits från själva systemet, dess helheter, till dess mikronivåer. Jag har forskat om och med rektorer, i skilda kontexter. Och jag har rört mig mot specifika frågor som att leda elevhälsoarbete och arbete för hållbart lärande kopplat till bedömningspraktiker. Det har tagit mig in i styrsystemets finaste kapillärer, det vill säga hur transformeringen fortsätter ut i tvärprofessionella möten och om och hur nationella ambitioner kan omvandlas till undervisning och arbete på skolor. Det som slagit mig är att ju mer finmaskigt jag närmar mig daglig skolpraktik, desto mer verkar styrsystemet spela roll. Det är när formuleringarna ska levas som det blir svårt och det kan bli särskilt svårt i mötet med systemkrav, som till exempel kvalitetsarbete som form. Detta är också något som synliggörs när artiklarna i detta nummer kommer in på frågor som betydelsen av tolkning och meningsskapande och professionellt lärande. Det finns aktiviteter som måste genomföras lokalt, enligt rådande lagstiftning. En sådan handlar om nödvändigheten av ett lokalt systematiskt kvalitetsarbete. Och en väsentlig fråga blir då hur olika mikroaktiviteter hänger samman med denna helhet och nya insatser som kommer in för att förstärka processerna. I en av texterna läggs fokus på betydelsen av organisatoriska rutiner och åtskillnaden mellan så kallade performativa och ostensiva aspekter. Med ostensiva menas de formella, schematiska och tänkta strukturerna, medan performativa aspekter avser den levda organisationen, människors aktiviteter, interaktioner och handlingar. Studien visar att medan den kommunala kvalitetsstyrningen mer fokuserar på strukturer är de statliga insatserna, genom SBS, mer inriktade mot processer och aktiviteter, inom de ostensiva rutinerna. Det vill säga fokus läggs på de performativa aspekterna av de organisatoriska rutinerna.

Det är intressant att kontrastera detta resultat mot en annan delstudie som fokuserat på formulären för de analyser som görs och som riktar uppmärksamheten mot förbättringskapacitet. Författaren skiljer där mellan förbättringskapacitet som strukturell funktion eller som uttryck för en kultur i form av professionellt lärande gemenskap. Med andra ord är författarna nyfikna på samma sak, det vill säga om satsningarna levs, och inte endast

fastnar vid att utgöra döda dokument, eller i värsta fall dödar den levda verksamhetens kvalitet (min tolkning). Analysen i det andra fallet visar att det finns en risk att formulären osynliggör skolledares och lärares agentskap och försvårar uppbyggnaden av förbättringskapacitet. Vid en första anblick drar de skilda slutsatser. Men resultaten i den andra studien bygger på analyser av dokument, medan de tidigare bygger på analyser av intervjuer från medverkande i processer. Därmed kan man dra den övergripande slutsatsen att om vi vill förstå konsekvenser av SBS blir det nödvändigt att fokusera på det jag ovan uppmärksammade som curriculum processes. I mina egna studier har jag visat att iscensättning (enactment) inrymmer en svår och individberoende tolknings- och handlingsakt. Precis som det lyfts i en av texterna måste de generella dokumenten ”packas upp”, och kopplas till meningsskapande i den specifika vardagen. Det är otvetydigt ett komplext moment att översätta och transformera övergripande regleringar och att omvandla individuell läsning till kollektiv handling. Här blir det väsentligt att koppla SBS till vuxnas professionella lärande och vilka gemenskaper som behöver inrättas för att stärka möjligheten till utveckling. I mina studier av rektorers lärande betonades att det kan finnas anledning att tala om lärkedjor parallellt med styrkedjor. Läsningen indikerar att det vore värdefullt att jobba vidare med denna distinktion och fortsätta utforska hur begrepp som handlingsöverföring och organisationsförändringar kan kopplas till ledarskap inom ramen för samverkansprocesser.

En väsentlig fråga tycks handla om huruvida SBS-insatserna har möjlighet att kroka an i någon form av lokal förståelse för vad som behöver förändras och hur detta skall ske. Även här går det att fundera över vad som blir viktiga steg att fortsätta utforska. Eftersom jag de senaste åren intresserat mig för hur skollagens regleringar kan omvandlas till ett kvalitativt elevhälsoarbete på skolor och i huvudmannasammanhang vill jag betona hur väsentligt det är att inte bryta loss SBS från den helhet av regleringar som rektorer och lärare dagligen kämpar för att iscensätta i sin specifika kontext. Jag har tagit del av hur skolledare utan extra medel och stöd ställer om hela skolans arbete genom att ta samlade grepp om den bredd som lag och läroplaner inrymmer. Det handlar då om att betrakta hela verksamheten utifrån att skolor inte endast är resultatverksamheter, utan platser där både vuxna, ungdomar och barn lever sina dagliga liv och genom interaktioner får möjlighet att känna mening, lära och utvecklas. Hela SBS kan i en mening betraktas som ett elevhälsoprojekt. Det handlar då om hur olika delar av styrdokument, ostensiva och performativa aspekter kopplade till förbättringskapacitet, behöver synkroniseras. Där detta görs förstår varje individ både vad, hur och varför de i sitt ledarskap och undervisning gör som de gör. Elevhälsoarbete börjar i klassrummet och ställer extremt höga krav på samverkan och samordning, inom skolor och mellan skolor. Jag vill därför flagga för vikten av att inte tappa bredden i såväl styrdokument som det lokala arbetet när resultaten sätts

i fokus för insatser. Och att inte tappa bort glädjen i att få arbeta med det mest meningsfulla – att som forskare, skolledare och lärare få göra skillnad för andras lustfyllda upptäckande och lärande.

En sista aspekt jag vill lyfta är betydelsen av den unika konstellation av individer som utformar den lokala satsningen. Vilka är det som deltar och vad bär dessa med sig genom sina tidigare erfarenheter? Det spelar roll för vad som får möjlighet att utvecklas. Bortom den förenklade uppdelningen i struktur/aktör gömmer sig ytterligare en aspekt av komplexitet, som kan summeras i termer av tid. Det finns individuella och kollektiva strukturer närvarande i iscensättning. Det går att tala i termer av multitemporalitet, och som tex handlar om vad enskilda aktörer bär med sig genom tidigare forskning och erfarenheter. Hur iscensätts SBS beroende på forskarens och processledarens uppfattning om och erfarenheter av att arbeta med processer? Blir det skillnad om forskare med processledning som expertområde träder in i iscensättningen jämfört med en forskare som framför allt arbetat med dokumentanalyser och enkäter? Och vilken betydelse har då dessa skillnader i mötet med dem som förväntas leda de dagliga processerna i specifika skolor? Genom att röra sig närmare individerna kan nyanserna framträda och orsaker till varför samma satsning kommer till olika uttryck i olika sammanhang.

Som avslutning vill jag tacka för en givande läsning. Varje artikel bidrar med väsentliga trådar i vår gemensamma kunskapsväv. Artiklarna är skrivna av forskare som tagit sig tid för analyser i anslutning till andra projekt eller vid sidan av pågående eller tidigare projekt. Därmed har de bidragit till den pedagogiska forskningen i Sverige, både i form av de produkter vi får ta del av och som inspiration till nya kreativa processer. De tankar som föds kommer att leda till nya projekt med fler perspektiv på de satsningar som görs för att få till stånd ”en skola för alla”. Bidragen ger oss med andra ord både kunskaper i nuet, men också i framtiden. Frågan om hur vi går till väga för att förverkliga ambitionen om ”en skola för alla” lever vidare.

PfS.

Pedagogisk Forskning i Sverige är en vetenskaplig tidskrift som dokumenterar, granskar och debatterar pedagogisk forskning och dess villkor i Sverige.

Tidskriften tillämpar granskning enligt dubbel peer review för artiklar. Övriga bidrag granskas av redaktionen.

Pedagogisk Forskning i Sverige ägs av föreningen SWERA,
Swedish Educational Research Association.

ISSN1401-6788