GÖTEBORGS UNIVERSITET
INST FÖR PEDAGOGIK OCH SPECIALPEDAGOGIK

Systematiskt kvalitetsarbete som verktyg för skolutveckling

- från riksdagsbeslut till rektors vardag via begreppsförvirring och förändrad förståelse

Stina Johansson

Examensarbete:	30 hp
Program:	Masterprogram i utbildningsledarskap
Nivå:	Avancerad nivå
Termin/år:	Ht 2014
Handledare:	Monica Larsson
Examinator:	Magnus Levinsson
Rapport nr:	V15 IPS PDAU62;1

Abstract

Examensarbete:	30 hp
Program:	Masterprogram i utbildningsledarskap
Nivå:	Avancerad nivå
Termin/år:	Ht 2014
Handledare:	Monica Larsson
Examinator:	Magnus Levinsson
Rapport nr:	V15 IPS PDAU62;1
Nyckelord:	systematiskt kvalitetsarbete, skolutveckling, verksamhetsutveckling, pedagogiskt ledarskap, styrinstrument, förståelse, läransats, mental model.

Syfte: Studiens syfte är att belysa en kommunal skolverksamhets förändringsprocess med att utveckla sitt systematiska kvalitetsarbete från kvalitetsredovisning till ett kontinuerligt förbättringsarbete. Genom att ställa ett enskilt fall i relation till kontextuella samband syftar studien även till att belysa det komplexa samspel som föreligger från det att ett politiskt beslut fattats till att det blivit en institutionaliserad del av skolenheternas vardagsarbete.

Teori: Lindensjö & Lundgrens teoretiska begreppsapparat och teoretiska perspektiv används för att beskriva och analysera politisk styrning av reformen kring systematiskt kvalitetsarbete. Teorin om offentliga insatsers resultat identifierar åtta faktorer som kan påverka. Dessa faktorer används för att organisera studiens resultat. Sandberg & Targamas teori om hur man kan utveckla praktiska metoder för ledning genom förståelse utifrån ett tolkande perspektiv och Senges teori om *generative learning* utifrån behovet av att i en lärande organisation ständigt ifrågasätta sina *mental models* används för att förstå förändringsprocessen och ställs i relation till Gadamers begrepp *verkningshistoria.*

Metod: Det empiriska materialet härrör från sex kvalitativa intervjuer med tre rektorer och en intervju med utbildningsledare vid utbildningsförvaltning, samt från textgranskning av kvalitetsredovisningar. Litteraturstudier har möjliggjort att sätta det insamlade materialet i relation till omgivande samhälle och rådande bestämmelser. Kvalitetsarbetets utvecklande följs över tid, från 2010 fram till 2014. Intervjuerna med rektorer sker i två omgångar med ett drygt år mellan de inledande och de uppföljande intervjuerna. Materialet tolkas utifrån en kvalitativ hermeneutisk ansats.

Resultat: Staten har använt juridisk styrning för att förändra det systematiska kvalitetsarbetet. Förändringen har följts upp med ideologiska, ekonomiska och utvärderingsmässiga styrmedel.

Kommunalt går kvalitetsarbetet från självstyre till samverkan med staten. För att behålla ledningens auktoritet går man balansgång mellan att visa förmåga och samtycke. Relationen mellan staten som formuleringsarena och kommunen som realiseringsarena förstås till viss del som en medierad relation.

Lokalt uppvisar rektorerna inledningsvis en teknisk syn på kvalitetsredovisningens funktion samtidigt som behov framträder av att förändra förståelsen av systematiskt kvalitetsarbete. En ökad medvetenhet om det systematiska kvalitetsarbetets inneboende möjligheter syns i den senare intervjuomgången. Viktiga förutsättningar för att kunna bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete var ledningens prioritering, förvaltningens stöd samt en väl fungerande organisation. Rektorerna uttrycker önskemål om en fördjupad förståelse av vad som förväntas på den realiserande arenan. Fyra dimensioner ser ut att driva skolenheternas förbättringsarbete framåt och ses som ett logiskt led i att de blivit lokala arenor för formulering. Rektors interventionsteori används för att få den pedagogiska personalen att omfatta en gemensam förståelseram. Systematiken i kvalitetsarbetet framträder som ett verktyg. Vilken fas förbättringsarbetet befinner sig i avgör vilka ingripanden som har potential att fungera.

En begreppsförvirring kring begreppen kvalitet och kvalitetsarbete framkommer, kanske på grund av den förskjutning som verkar ha skett från en klassiskt ändamålsinriktad rationalitet till en ideologisk rationalitet, där metoder och instrument styr förändringarna.

Studien bidrar med att ge liv åt tidigare forskningsresultat genom det enskilda fallets framställning. Studien bidrar även med att visa på hur det systematiska kvalitetsarbetet kan utgöra ett verktyg för verksamhetsutveckling om en förändrad förståelse utvecklas. Förståelsen förändras när berörda i dialog med ledning och experter reflekterar och ifrågasätter i direkt anknytning till aktuell praxis.

Förord

Hösten 2012 påbörjade jag vid sidan av mitt arbete en fristående kurs som hette *uppsatsarbete med utvecklingsinriktning*. När jag skulle välja inriktning på studien beslöt jag mig för att intressera mig för hur man på ett systematiskt sätt arbetat med förbättringsarbete utifrån vad som i skolinspektion identifierats som ett utvecklingsområde, nämligen det systematiska kvalitetsarbetet. Mitt material växte och min handledare ansåg att det räckte till mer än den då pågående uppsatsen, vilket fick mig att fortsätta mina studier. Jag sneglade mot masterprogrammet i utbildningsledarskap, men om utbildningsplanen följdes skulle det leda till examen i maj 2017, vilket kändes som en lång tid. När jag nu färdigställer masteruppsatsen för programmet så här i slutskedet av 2014 kan man undra hur det gick till. De studenter som var mina studiekamrater på programmets introduktionskurs våren 2014 undrar också. Jag antar att det visar på att min förståelse för hur saker och ting bör göras ser annorlunda ut än för den som tänkt ut studiegången. Kanske handlar det om att drivas av frågan om det inte går att göra på ett annat sätt. Framförallt har dock drivkraften utgjorts av *motivation, känsla och vilja* för ett relevant innehåll som bidragit till *kunskap, förståelse och färdigheter*, i sampel bestående av *handling, kommunikation och samarbete* i min yrkesvardag. Något som Illeris (2007) skulle beteckna som aspekter i ett helhetslärande.

Om jag systematiskt hade dokumenterat min utbildningsväg, från planering till resultat via de analyser, beslut och justeringar jag gjort längs vägen och utifrån det nu skulle satt mig ner och skapat en förbättrad plan hade jag bedrivit ett systematiskt kvalitetsarbete i liten skala. Det kommer jag med största sannolikhet inte att göra. Mina resultat är nådda, varför se bakåt? Det vore ett högst normalt synsätt inom skolans värld. Personligen tror jag dock på att snegla bakåt för att finna vägen framåt. En skolledare jag arbetar tillsammans med driver tesen om att *sharing is caring*. I den här kontexten skulle man kunna säga att när vi delar med oss av våra olika förståelser för alla sätt det går att göra saker och ting på, låter vi oss inspireras av varandra. Problematisering i direkt anslutning till en konkret verksamhet är vad som, enligt Sandberg & Targama (1998), leder till förändrad förståelse och utveckling. Kan vi systematisera problematiseringarna hjälper vi varandra framåt, det är min fasta övertygelse.

Stort tack till rektorer och utvecklingsledare som bidragit genom deltagande i intervjuer. Ni har välkomnat mina frågor och med ert öppna och engagerade sätt förkroppsligat den lärande organisationen. Ni har nyfiket undrat över resultaten och förhoppningsvis tillför den helhet studien försöker presentera någonting till er bild av vad ett systematiskt kvalitetsarbete är och skulle kunna vara och att jag på så sätt får ge er någonting tillbaka.

Stort tack även till Monica Larsson, min handledare, för dina goda insatser. Du ser och skapar möjligheter där det skulle kunna finnas hinder och har aldrig tvekat inför mina kryssningar genom programmet i fel ordning och i full fart. Tack även till kursledare och kurskamrater inom masterprogrammet. Ni har inspirerat, delat entusiasmen för lärandet och bidragit till lärdomar och till en rolig och utvecklande studietid. Jag hoppas vi möts vid fler tillfällen.

Tack Tomi för alla våra goda samtal om kvalitetsarbete, för att du gett mig tid, tilltro och för att du bidrar till utveckling av vår skolorganisation. Att läsning egentligen är tänkande och att samtal egentligen innebär att tänka tillsammans blir synligt och påtagligt i samarbete med dig.

Särskilt tack till Björn, Hannes och Love för alla tillfällen då ni låtit mig uppslukas av studier då vi egentligen skulle kunnat göra någonting tillsammans.

Stina, 2014-12-29.

Innehållsförteckning

Inledning **1**

1. Bakgrund och problemområde **1**
1.1 Nationellt 1
1.2 Kommunalt 1

2. Syfte och frågeställningar **2**
2.1 Centrala begrepp 3

3. Litteraturgenomgång, historisk tillbakablick **4**
3.1 Framväxten av kvalitetsarbete 4
3.1.1 Kvalitetsarbete i samhället 4
3.1.2 Trettio år av kvalitetsarbete i skolan 5
3.2 Riktlinjer för kvalitetsarbete 5
3.2.1 Myndigheternas uppföljning 6
3.2.2 Riktlinjernas tillkomst och ideologiska inriktning 6

4. Litteraturgenomgång, tidigare forskning **7**
4.1 Effekter av kvalitetsarbete 7
4.1.1 Effekter av kvalitetsarbete i samhället 7
4.1.2 Systematiska uppföljningar inom utbildningsväsendet 8
4.1.3 Kvalitetsarbetets betydelse för skolans interna arbete 9
4.2 Forskning om skolutveckling 11
4.2.1 Forskning om ledarskap och skolutveckling 12
4.2.2 Utvärdering som instrument för skolutveckling 13
4.2.3 Förbättringsarbete och verksamhetsutveckling 14

5. Teorier och perspektiv **15**
5.1 Styrningen av den obligatoriska skolan 15
5.2 Instrument för styrning av utbildning 16
5.2.1 Juridik - reglering som författning 16
5.2.2 Ideologi - reglering som påverkan 16
5.2.3 Ekonomi - reglering som fördelning av resurser 16
5.2.4 Utvärdering - reglering som utfallskontroll 17
5.3 Modeller för styrning av skolan 17
5.3.1 Den centraliserade styrmodellen 17
5.3.2 Den decentraliserade styrmodellen 17
5.3.3 Recentralisering av den svenska skolan 18
5.4 Den förklarande processutvärderingens filosofi 18
5.4.1 En teori om offentliga insatsers resultat 18
5.5 Myndigheter och rationalism 19
5.5.1 Arenor för formulering och realisering 21
5.5.2 Mellanhändernas förmåga, förståelse och vilja 22
5.5.3 Teorin om gräsrotsbyråkraters överlevnadsstrategier 22
5.6 Perspektiv på förståelse och rationalism 22

6. Vetenskapsfilosofiska utgångspunkter **24**
6.1 Teoretiska utgångspunkter för tolkning 25
6.1.1 Förförståelse av problemområdet 25

6.1.2 Tolkning och analys....26

7. Metod....26
7.1 Metodologiska överväganden....26
7.2 Fallstudier som forskningsstrategi....27
7.3 Urval, bortfall och begränsning....28
7.4 Tillvägagångssätt för datainsamling....29
7.5 Textgranskning som metod....29
7.5.1 Granskade texter....30
7.6 Kvalitativ forskningsintervju som metod....30
7.6.1 Intervjuer med rektorer och förvaltning....30
7.6.2 Intervjusituationerna....31
7.7 Organisering av datamaterialet....31
7.7.1 Bearbetning och analys....32
7.7.2 Analysarbetet och redovisning av resultatet....33
7.8 Etiska överväganden....35
7.9 Generaliserbarhet....36
7.10 Validitet....36
7.11 Reliabilitet....37

8. Resultat....37
8.1 Den övergripande nivån och dess instrument för styrning....37
8.1.1 Juridik - reglering som författning....37
8.1.2 Ideologi - reglering som påverkan....37
8.1.3 Ekonomi - reglering som fördelning av resurser....38
8.1.4 Utvärdering - reglering som utfallskontroll....38
8.1.5 Insatsens historiska bakgrund....38
8.1.6 Övrig omgivning....39
8.2 Den kommunala nivån....39
8.2.1 Kvalitetsarbetet fram till 2011, en angelägenhet för det kommunala självstyret?.39
8.2.2 Styrprocess; att planera en insats....41
8.2.3 Mellanhändernas implementering av det statliga programmet....42
8.2.4 Den kommunala interventionsteorin....43
8.2.5 Från kommunalt självstyre till samverkan via andra myndigheter....44
8.2.6 En medierad relation ger information till marknaden....47
8.3 Den lokala nivån....48
8.3.1 Förändringsprocessen....48
8.3.1.1 Fas 1 Den sista lagstadgade kvalitetsredovisningen....48
8.3.1.2 Fas 2 Verkningshistorien gör sig gällande....51
8.3.1.3 Fas 3 En ny förståelsehorisont....54
8.3.2 Skolenheten som en arena för realisering....57
8.3.2.1 Adressaternas belägenhet....57
8.3.2.2 Adressaternas förmåga och vilja....59
8.3.2.3 Adressaternas (för-)förståelse....60
8.3.2.4 Myndighetskontroll....62
8.3.3 Skolenheten som en arena för formulering....64
8.3.3.1 Rektors interventionsteori....65
8.3.3.2 Förståelse som drivkraft....67
8.3.3.3 Systemiskt tänkande....67
8.3.3.4 Faser i förbättringsarbetet....68

8.4 Gemensamma nämnare....70
8.4.1 Ett uttalat behov av att förändra förståelsen....70
8.4.2 Kvalitet i arbetet kontra kvalitetsarbete....71
8.4.3 Förståelse och rationalism....73
8.5 Resultatsammanfattning....74

9. Diskussion....76
9.1 Kvalitetsarbetets roll och möjligheter....77
9.2 Förutsättningar att bedriva kvalitetsarbete....80
9.3 Nya forskningsfrågor och avslutande reflektion....81

Referenser....84

Bilagor....89

Inledning

De processer som ger upphov till politiska resultat är komplicerade nätverk av samverkande faktorer (Lidensjö & Lundgren, 2000). Saetren (2005) påtalar att en mångfald rapporter om implementeringsproblem från stater och myndigheter framkommer varje år vilket vittnar om att det är en utmaning och ett bekymmer att översätta politik till praktik. Reformer som kommer uppifrån kräver dessutom en översättning till lokala förhållanden. Under 2012 fick fortfarande hälften av alla granskade skolor i Sverige kritik av Skolinspektionen för brister i det systematiska kvalitetsarbetet (Skolinspektionen, 2013). Vad gäller kommuner som huvudmän har i stort sett alla granskade kommuner brister i det systematiska kvalitetsarbetet, till exempel verksamhetsuppföljning, analys och åtgärder för att förbättra verksamheten samt i uppföljning av åtgärderna (Skolinspektionen, 2013).

1. Bakgrund och problemområde

1.1 Nationellt

I inspektioner och kvalitetsgranskningar har Skolinspektionen funnit att många skolor och skolhuvudmän sedan länge har haft problem med det systematiska kvalitetsarbetet. Före 2010 hade man i många fall fastnat i att beskriva genomförda insatser i den årliga kvalitetsredovisningen, men man såg sällan prov på att analys av resultat ledde till reflektioner och en systematisk förändring och förbättring av verksamheter. Utifrån denna problematik togs kravet om kvalitetsredovisning bort i den nya skollagen och istället ställdes nya krav om ett kontinuerligt förbättringsarbete där huvudmän och skolenheter systematiskt och kontinuerligt ska följa upp verksamheten, analysera resultaten i förhållande till de nationella målen och utifrån det planera och utveckla utbildningen (Skolverket, 2012).

Forskning på området systematiskt kvalitetsarbete inom skolan visar på en potential för lärande. De skolor som använder systematiskt insamlad information som grund för analys och utmanande samtal kring lärande visar att det skapas ökad förståelse för lärandets processer (Håkansson, 2013). Studier visar även på hur ett gemensamt kvalitetsarbete kan vara en väg att skapa förutsättningar för organisationsutveckling (Ärlestig, 2011). Blossing (2012) menar att skolan har fantastiska möjligheter att ta ansvar för den egna skolans utveckling om man bedriver skolutveckling med ett vetenskapligt metodiskt arbetssätt där resultaten dokumenteras, samt involverar personalen i en utvecklingsorganisation (magasin 360, 2012).

Skolinspektionen (2013) påtalar att de konsekvenser som uppstår när skolans kvalitetsarbete brister är alltför allvarliga för att inte tas på största allvar och att det krävs ett gemensamt ansvarstagande av huvudmän, rektorer, ledningsgrupper och lärarkollegier. Det handlar om gott skolledarskap och en långsiktig skolutveckling baserad på vad forskning och beprövad erfarenhet har visat är framgångsfaktorer för elevers lärande (Skolinspektionen, 2013).

1.2 Kommunalt

2008 genomförde Skolverket utbildningsinspektion i den kommun som fortsättningsvis benämns Kommunen. Ett av tre områden som inspektionen behandlade var ledning och kvalitetsarbete. I inspektionen konstaterade Skolverket att resultaten i grundskolan varierade kraftigt mellan skolor och att Kommunen saknade underlag för att följa upp de samlade resultaten. Därmed fick man problem med att vidta riktade åtgärder. Skolverket bedömde att Kommunen behövde utveckla sitt kvalitetsarbete (Johansson, 2013).

Våren 2011 genomförde Skolinspektionen en kvalitetsgranskning av rektors ledarskap. Granskning av två skolenheter i Kommunen ingick i detta projekt liksom 28 andra grundskolor i 11 andra kommuner. Utifrån ett huvudmannaperspektiv belyser rapporten bland annat huvudmannens resursfördelning och insatser utifrån kontinuerlig analys och uppföljning av skolans resultat (Skolinspektionen 2012:1). I beslutsrapporten konstaterar Skolinspektionen att Kommunen inte redovisat måluppfyllelsen i samtliga ämnen vare sig på skolnivå eller på kommunnivå och att detta ej heller efterfrågats av förvaltning eller nämnd. Resultatuppföljning på kommunnivå verkar inte ske, ej heller uttrycks förväntningar från kommunnivån på analyser av skolans resultat för att utifrån detta kunna ge förändrat stöd. Dock menar Skolinspektionen att förvaltningens arbete med kvalitetsarbetet på olika nivåer i systemet är ett stöd för rektorerna. Huvudmannen ska enligt beslutet redovisa vilka åtgärder man ämnar vidta. I ett uppföljningsbeslut (2012-06-27) bedömer Skolinspektionen att Kommunen behöver vidta ytterligare åtgärder (Johansson, 2013).

I en dokumentstudie från 2013, *Utbildningsinspektion - en språngbräda för arbetet med att uppfylla de nationella målsättningarna?*, undersöktes hur synligt det var i Kommunens offentliga dokument att det systematiska kvalitetsarbetet i Kommunen kopplades till elevernas kunskapsresultat. I granskade dokument nämndes inte att det systematiska kvalitetsarbetet varit ett prioriterat utvecklingsområde för Kommunen. Däremot syntes en ambition att utveckla kvalitetsarbetet så att det på ett tydligt sätt skall beskriva samtliga resultat utifrån ett helhetsperspektiv på vetenskaplig grund. Utifrån granskade dokument syntes effekterna som Kommunen önskade av kvalitetsarbetet huvudsakligen vara att verksamheten genom uppföljning och analys skulle förbättras samt ge de politiska organen tillförlitliga underlag för beslutsfattandet. I de analyserade dokumenten var det inte tydligt utskrivet att det systematiska kvalitetsarbetet kopplades till elevernas kunskapsresultat (Johansson, 2013).

I samband med att en ny skollagstiftning kom gjorde Kommunen en tolkning av vilka förändringar som behövde göras och det beslutades 2012 i samverkan med utbildningsnämnden att det skulle tas fram en ny struktur för det systematiska kvalitetsarbetet i Kommunen (Johansson, 2014).

2. Syfte och frågeställningar

Studiens syfte är att *belysa en kommunal skolverksamhets pågående förändringsprocess med att utveckla sitt systematiska kvalitetsarbete från kvalitetsredovisning till ett kontinuerligt förbättringsarbete. Genom att ställa ett enskilt fall i relation till kontextuella samband syftar studien även till att belysa det komplexa samspel som föreligger från det att ett politiskt beslut fattats till att det blivit en institutionaliserad del av skolenheternas vardagsarbete.*

Till stöd för att uppfylla syftet kommer följande frågeställningar att användas:

- Vilka styrmedel har staten använt sig av för att komma till rätta med det systematiska kvalitetsarbetet inom utbildning?
- Hur realiseras den statliga reformen på den kommunala nivån?
- Kan en förändringsprocess skönjas på den lokala nivån?
- Vilka aspekter synes viktiga för möjligheten att bedriva ett verkningsfullt systematiskt kvalitetsarbete på skolenhetsnivå?
- Vad är det som driver förbättringsarbetet framåt och gör det förståeligt?
- Vilka gemensamma nämnare ser ut att finnas i arbetet med att utveckla det systematiska kvalitetsarbetet?

2.1 Centrala begrepp

Kvalitet
Skolverket definierar begreppet kvalitet utifrån hur väl verksamheten uppfyller nationella mål, svarar mot nationella krav och riktlinjer, uppfyller krav och riktlinjer förenliga med de nationella samt kännetecknas av en strävan till förnyelse och ständiga förbättringar utifrån rådande förutsättningar (Skolverket, u.å. BRUK – för kvalitetsarbete i förskola och skola, best.nr 01:676).

Kvalitetsarbete
Kvalitetsarbete innebär att systematiskt avläsa, reflektera över och förbättra en viss verksamhet. Detta syftar främst till utveckling, men också till att kontrollera att resultat, processer och förutsättningar ligger på rätt nivå (Karlstads universitet, 2014).

Systematiskt
Systematiskt och kontinuerligt innebär att arbetet ska bedrivas strukturerat och uthålligt med fokus på en långsiktig utveckling (Skolverket, 2012).

Systematiskt kvalitetsarbete
Skollagens krav på systematiskt kvalitetsarbete innebär att huvudmän och skolenheter systematiskt och kontinuerligt ska följa upp verksamheten, analysera resultaten i förhållande till de nationella målen och utifrån det planera och utveckla utbildningen. Utgångspunkten är att identifiera utvecklingsområden för ökad måluppfyllelse i förhållande till de nationella målen. Skriftlig dokumentation behövs för att kunna stämma av att kvalitetsarbetet leder till en utveckling mot målen (Skolverket, 2012).

Nationell övergripande nivå
Staten ställer krav på skolan bland annat genom lagstiftning, författningar och styrdokument och har ansvar för att styra och följa upp skolans resultat i förhållande till lagar och styrdokument. Med en nationell övergripande nivå, avses denna styrning och uppföljning för svensk skola som helhet betraktat.

Kommunal nivå
Huvudman kallas den som bär huvudansvaret för en verksamhet. Enligt skollagen är kommunerna huvudmän för grundskolan. Enskilda får godkännas som huvudmän för grundskoleutbildning vid en viss skolenhet. Ansökan får enligt Skollagen (SFS 2010:800) handläggas av statens skolinspektion. Inom den här studiens ram ingår ingen sådan enskild huvudman, s.k. friskola, utan studien behandlar den kommunala skolan. I den mån uttalanden i studien görs om *alla* skolor menas alla kommunala grundskoleenheter. Fristående skolor lämnas utanför studien. Huvudmannaskapet omfattar helhetsansvar för genomförande, kostnadsansvar, juridiskt ansvar och ansvar för att målen uppnås. Att sköta något för någon annans räkning kallas förvaltning. Speciellt används termen för att beteckna den organisation, offentlig förvaltning, som har till uppgift att bereda och verkställa politiska beslut t.ex. utbildningsförvaltning (NE). Kommunen i studien är huvudman för skolan och styr genom politisk nämnd i samverkan med utbildningsförvaltning. Med kommunal nivå avses både politisk nämnd och utbildningsförvaltning så som huvudman för skolverksamhet.

Skolområde
Med skolområde avses i studien ett sammanhållet geografiskt område i vilket flera skolenheter ingår. Skolområdets rektorer samverkar i en gemensam ledningsgrupp under en och samma områdesrektor.

Lokal nivå
Med lokal nivå avses det som i skollagen kallas enhetsnivå och som i andra sammanhang kan benämnas med skolnivå. En skolenhet skall enligt skollagen ledas av en rektor. Skolenheten lyder under huvudmannen. I studien förekommer tre skolenheter inom ett och samma geografiska skolområde. Dessa skolor beskrivs i studien under begreppet lokal nivå.

3. Litteraturgenomgång, historisk tillbakablick

3.1 Framväxten av kvalitetsarbete

Arbetet med att utveckla kvalitetssystem och kvalitetsmodeller är inget specifikt för skolan. Många modeller har skapats för annat syfte och sedan anpassats för offentliga organisationer. Idag förutsätter skolans styrning och ledning att ett utvecklat kvalitetssystem finns och det ses som en självklarhet att utveckla verksamheten i takt med förändrade krav och förväntningar. I samhället har den externa kontrollen intensifierats vilket sägs vara till stöd för den lokala skolans interna kvalitetsarbete och bidra till skolutveckling (Ärlestig, 2011).

3.1.1 Kvalitetsarbete i samhället

Kvalitetsarbetet har under 1900-talet utvecklats från ett kontrolltänkande till en helhetssyn baserat på principen om ständiga förbättringar. Från direkt kundåterkoppling via stordrift med kontrollaspekter till att förbättra kvaliteten under produktionen istället för efteråt och sedan till att undvika att göra fel från början. Kvalitetsarbete blev att med stöd av kvalitetssystem säkerställa att processerna för tillverkning av varor eller tjänster blev stabila och att fel kunde identifieras och korrigeras (Lindström, 2009). Flera metoder har spelat en viktig roll i utvecklandet av kvalitetssystem. Idén om systematiskt arbete i en lärcykel har haft avgörande betydelse för formandet av det moderna kvalitetstänkandet (Lindström, 2009). På 50- och 60-talet utvecklades en tes om att kvalitetsbrist är summan av de förluster som samhället orsakas av produkten efter dess leverans. En annan viktig komponent var vikten av att genomföra försök på ett systematiskt sätt med hjälp av metoder som feleffektanalys, där en systematisk genomgång görs för att kunna eliminera fel. Under 60-talet var tidsmätningsmetoder en viktig del i att styra produktionsflöden. Bland annat har man arbeta med korta ställ- och genomloppstider och med tillgängligheten hos maskiner och anläggningar. Idag känner vi igen dessa tankar inom lean production. Inom lean-tänkandet har metoder utvecklats för att åstadkomma effektivitet i organisationer inom många samhällssektorer (Lindström, 2009).

Under 70- och 80-talen började kvalitetscirklar med relativt enkla förbättringsverktyg användas inom Toyota på ett systematiskt sätt. Framgången av kvalitetscirklarna var deras roll i att engagera medarbetarna i att ta ansvar för förändringsarbeten. Därefter utvecklades även insikter om ledningens betydelse för kvalitetsarbete. MB-utmärkelsen (Malcolm Baldrige National Quality Award) tillkom som ett verktyg för intern och extern utvärdering. Det bygger på en självutvärdering i fyra faser. MB-utmärkelsen spreds över hela världen och är en av de viktigare enskilda milstolparna som påverkat kvalitetssystemen. Utmärkelsen Svensk Kvalitet, har ett liknande upplägg och syfte (Lindström, 2009).

Lärarförbundet och LR (2009), härefter kallat de två lärarförbunden, skriver att under 70- och 80-talen gick en trend över världen kallad New Public Management, som gick ut på att marknadsanpassa den offentliga sektorn. Begrepp som brukare och kund infördes. Med detta följde krav på ”transparens”, verksamheten skulle vara genomskinlig och kunna utvärderas. System för att mäta kvaliteten på de offentliga tjänsterna hämtades från näringslivet enligt de

två lärarförbunden (2009). En annan metod som växt sig stark är metoden att systematisk lära av dem som är bäst inom ett område, s.k. benchmarking. I flera länder skapades tidigt forskningscentra vid universitet och högskolor, bland annat i Sverige (Lindström, 2009). Även på EUs dagordning står kvalitetsfrågorna högt. Ökad kvalitet och effektivitet i utbildningssystemen är ett utbildningsmål som EUs stats- och regeringschefer enats om (De två lärarförbunden, 2009).

3.1.2 Trettio år av kvalitetsarbete i skolan

På 70-80 talet skedde en reformering av den svenska grundskolan. I en regeringsproposition från 1975 (Prop., 1975:76:39) framlades att rektor skulle fungera pådrivande för att stärka kvaliteten i arbetet. Blossing (2008) menar att meningen var att lärarna skulle få igång måldiskussioner genom att skriva arbetsplaner. Arbetsplanerna skulle fungera som ett led i en utvärdering där skolor på ett systematiskt sätt skulle följa upp hur genomförda åtgärder fungerade.

1997 kom förordningen om kvalitetsredovisning, följt av allmänna råd 1999 (Skolverket, 1999). Kvalitetsredovisningen skulle vara ett instrument för lokal skolutveckling samt informera om skolans mål och resultat. Varje skolas redovisning skulle sammanställas till en kommunrapport (Ärlestig, 2011). Med tiden ändrades syftet och försköts mot kontroll och jämförelse mellan skolor och kraven på innehåll och utformning skärptes. I Skolverkets (2009) allmänna råd 2006 om kvalitetsredovisning anges att skolledningens viktigaste uppgift är att tillsammans med personal analysera sambanden mellan strukturella förutsättningar, pedagogiskt arbete och måluppfyllelse. Genom att göra sambanden tydliga ökar kommunens respektive den enskilda skolans möjligheter att fördela resurser efter behov och bedriva kvalitetsarbete inom ramen för de egna resurserna (Skolverket, 2009).

På nationell nivå tog man i början av 2000-talet initiativ till utökad inspektion av kvalitetsarbetet. För att skilja på inspektion/tillsyn och utveckling valde man att dela upp myndigheten på två; Myndigheten för skolutveckling och Skolverket. Ambitionen var att varje skola skulle inspekteras en gång vart sjätte år. 2008 fördes skolutvecklingsverksamheten över till Skolverket och en ny myndighet, Skolinspektionen, med uppdrag att granska inrättades (Ärlestig, 2011).

3.2 Riktlinjer för kvalitetsarbete

Tidigare reglerades kvalitetsarbetet inom skolväsendet av Förordningen om kvalitetsredovisning. Numera regleras det systematiska kvalitetsarbetet i skollagen (Skolverket, 2012). Genom den nya skollagen (SFS 2010:800) stärktes kravet på ett systematiskt kvalitetsarbete samtidigt som kravet på kommunal skolplan och kvalitetsredovisning avskaffades. Det är numera varje huvudmans ansvar att utifrån de egna förutsättningarna och behoven bestämma detaljerna för detta arbete. Skollagen föreskriver att huvudmannen systematiskt och kontinuerligt skall planera, följa upp och utveckla utbildningen. Motsvarande krav finns också för enhetsnivån och där är det rektorn som har ansvar för att kvalitetsarbetet genomförs i enlighet med författningarnas krav (SFS 2010:800).

I den nya skollagen försvann detaljregleringen om vad skolorna skall kalla sina dokument, däremot kvarstår kravet om ett systematiskt kvalitetsarbete som skall vara dokumenterat. Det kan dock finnas andra dokument än just en kvalitetsredovisning som redogör för planering, utvärdering och utveckling (Ärlestig, 2011). Som ett stöd för det systematiska kvalitetsarbetet

har Skolverket (2012) utgivit allmänna råd med kommentarer. De allmänna råden är även publicerade i Statens skolverks författningssamling (SKOLFS 2012:98).

3.2.1 Myndigheternas uppföljning

Statens utbildningsinspektion ska öka skolornas kvalitet genom att bedöma hur verksamheterna arbetar i riktning mot de nationella målen för utbildningen. Ansvaret för tillsynen är delat mellan Skolinspektionen och kommunerna. Skolinspektionen genomför regelbunden tillsyn, riktad tillsyn och kvalitetsgranskningar. Med tillsyn avses en granskning vars syfte är att kontrollera om verksamheten uppfyller de krav som författningarna ställer. Vid den regelbundna tillsynen granskas en rad punkter. Från den 1 juli 2011 är huvudområdet elevernas utveckling mot målen, ledning och utveckling av utbildningen, enskild elevs rätt, huvudmannaskap och godkännande. Vid riktad tillsyn följer Skolinspektionen upp ett avgränsat område. Denna tillsyn har sin fokus på regelefterlevnad. Vid en kvalitetsgranskning behandlas avgränsade områden och varje granskad skola får ett beslut om vad den behöver utveckla och förbättra inom det aktuella området. Efter genomförd inspektion redovisar myndigheten vilka bristområden respektive förbättringsområden som kommunen och de enskilda skolorna har. Bristområden måste åtgärdas inom utsatt tid, när det gäller förbättringsområden bör ett utvecklingsarbete initieras och nödvändiga åtgärder vidtas för att öka kvaliteten. Om bristerna är allvarliga kan inspektionen rikta ett så kallat föreläggande mot huvudmannen. I föreläggandet ska det stå vad skolan ska göra och när den ska ha gjort det. I grava fall har myndigheten möjlighet att förena ett föreläggande med vite (Rapp, 2012).

3.2.2 Riktlinjernas tillkomst och ideologiska inriktning

I propositionen om införandet av ny skollag motiverades borttagandet av kravet på kvalitetsredovisning med att regeringen ansåg att det systematiska kvalitetsarbetet inte behöver ske på ett likformigt sätt. Istället bör det anpassas efter lokala behov och förutsättningar. Kvalitetsarbetet ska dokumenteras. Regeringen ansåg att kravet på att det ska finnas ett speciellt dokument med beteckningen kvalitetsredovisning snarast kan skymma syftena med kvalitetsarbetet (Prop. 2009/10:165).

Lärarförbundet (2012) ifrågasätter om allmänna råd är det bästa sättet att främja skolornas kvalitetsarbete och påpekar att de nya reglerna i allt väsentligt gynnar ett kvalitetsarbete som ser likadant ut som förut. Lärarförbundet befarar att riktlinjernas utformning leder till att huvudmännen kommer att ta fram rutiner och strukturer för uppföljning av författningarnas samtliga mål vilket kan ta tid och kraft från lärares och skolledares egna bedömningar och prioriteringar. Lärarförbundet (2012) påtalar att forskning visar att de utvecklingsinsatser som professionen själva tar fram, baserat på lokala förutsättningar och behov, är de som i längden gör skillnad för eleverna. Man betonar därför vikten av enheternas möjligheter och förutsättningar att göra egna bedömningar över nödvändiga prioriteringar (Lärarförbundet, 2012). SKL (2012) kommenterar angivelserna om det systematiska kvalitetsarbetet i skollagen i sin rapport Grundskola 2012. Man skriver att i ett kontinuerligt arbete med att förbättra kvaliteten och öka måluppfyllelsen ingår planering, genomförande, uppföljning, utvärdering samt analys av förbättringsåtgärder. Vidare påpekar man att de olika faserna länkar i varandra och att varje fas kräver en fortlöpande analys. I rapporten påtalas vikten av att se hela kedjan och inse att varje del är beroende av den förra och även påverkar den senare. Man vill också visa på att olika arbetssätt och modeller kan stödja en systematik i kvalitetsarbetet (SKL, 2012).

Den statliga Skolinspektionen har fått ett utökat uppdrag och genomför tätare tillsyn och kvalitetsgranskningar av skolornas uppdrag. Forsberg & Wallin (2006, s.137) citeras av Ärlestig (2011): *"En granskning av några centrala policydokument under den studerade tiden visar en utveckling från en dominerande politisk strömning om lokal utveckling, utvärdering, professionellt inflytande och ansvar, mot en central kontroll och granskning."*

Skolinspektionen konstaterar i sin kvalitetsgranskningsrapport om Rektors ledarskap (2012:1) att rektor enligt skollagen ska leda och samordna det pedagogiska arbetet inom sitt verksamhetsområde. Enligt gällande läroplan (Lgr 11) är rektorn pedagogisk ledare och chef för lärarna. Rektor har det övergripande ansvaret för att verksamheten som helhet inriktas på att nå de nationella målen. Detta konkretiseras i läroplanerna genom rektors särskilda ansvar, skriver Skolinspektionen. De betonar också att rektors ansvar förtydligas i den nya skollagen. Rektor fattar ensam beslut om skolenhetens inre organisation samtidigt som rektor fått nya möjligheter att delegera beslutanderätten. Skolinspektionen (2012:1) konstaterar att detta sammantaget ger rektorn nya verktyg som kan användas till att kontinuerligt forma och utveckla skolverksamheten, vilket går i linje med regeringspropositionen som anger att det systematiska kvalitetsarbetet inte behöver ske på ett likformigt sätt (Prop. 2009/10:165).

4. Litteraturgenomgång, tidigare forskning

4.1 Effekter av kvalitetsarbete

Kvalitetsarbetet syftar till att förbättra produkten så att den tillfredsställer kundernas krav och förväntningar konstaterar Lindström (2009). I ett vidare perspektiv innebär detta också att effektiviteten och därmed också måluppfyllelsen utvecklas positivt. Inom företag med vinstmål innebär detta att lönsamheten förbättras. Inom myndigheter och andra offentliga organisationer mäts måluppfyllelsen på andra sätt, till exempel ökad service till medborgarna eller utbildningsmål (Johansson, 2013).

4.1.1 Effekter av kvalitetsarbete i samhället

Lindström (2009) konstaterar att det är komplicerat att genomföra mätningar på kvalitetsarbete och dess effekter utifrån ett helhetsperspektiv. Några studier har dock gjorts. USAs motsvarighet till riksrevisionsverket (GAO) gjorde 1991 en studie där relevansen av MB-utmärkelsen analyserades. De organisationer som fått de bästa utvärderingarna jämfördes med en kontrollgrupp. I studien analyserades mått för medarbetar- och kundtillfredsställelse samt operativa processer och ekonomiska resultat. GAO konstaterar att MB-företagen är mer framgångsrika än kontrollgruppen i allt väsentligt för alla betydande mätvärden. Andra studier som gjorts indikerar motsvarande resultat (Lindström, 2009).

Under 1990-talet gjorde NIST (National Institute of Standards and Technology) årliga mätningar där nyckeltal från företag som fått MB-utmärkelsen jämfördes med amerikanska börsindex. MB-företagen visade signifikant bättre nyckeltal. Flera studier har publicerats sedan 90-talet och alla har pekat på motsvarande resultat. Det finns beräkningar utifrån amerikanska, europeiska respektive svenska förhållanden. Avgörande för bedömningen av samvariationen mellan kvalitetsarbete och ekonomiska mått är hur långt företagen har kommit i sitt kvalitetsarbete. Generellt för studierna är att positiva ekonomiska effekter av kvalitetsarbete är tydliga, men att de uppkommer först efter några år (Lindström, 2009). De organisationer som fått utmärkelsen Svensk Kvalitet uppvisar generellt sett bättre resultat än genomsnittsorganisationen på många områden. Motsvarande aspekter finns också

dokumenterade i en doktorsavhandling (Wrede, 2008). Där konstateras att med en strategi som liknar den systemsyn som finns inom kvalitetsområdet är det möjligt för dagens chefer att skapa framgång genom ett arbete som fokuserar på medarbetarnas behov och välmående och därmed också förbättrat ekonomiskt resultat (Lindström, 2009).

4.1.2 Systematiska uppföljningar inom utbildningsväsendet

En studie av 35 skolor där man satt det formella ledarskapet i relation till planeringsorganisationen redovisas av Blossing (2008). Skolorna lägesbedömdes vid flera tillfällen under tjugo års tid. Det framkom att ett samverkande i beslutsfattande och planering ökat. Blossing (2008) skriver att det verkar vara av stor vikt att skolledare går före och demonstrerar ett demokratiskt ledarskap för att lärare skall börja tillämpa ett demokratiskt kollegieskap. I studien kartlade man hur skolorna hanterade mål samt använde arbetsplaner. 2001 bedömdes arbetsplanen komma till användning på nästan alla skolorna. 2001 bedömdes så gott som samtliga skolor ha någon form av utvärdering, ungefär hälften sporadiskt och resten mer stabilt. Blossing (2008) menar att den kollektiva arbetsorganisationen är verktyget för förbättring. Den utmärks av tydlig struktur och för information mellan organisationens medlemmar på ett effektivt sätt samt är stabil över tid (Blossing, 2008).

Blossing (2008) har även redovisat resultat från en uppföljningsstudie av reformer för Skolans inre arbete (SIA) som skulle förbättra samspelet i skolan så att ledare, lärare och elever skulle kunna ta större ansvar för att förbättra verksamheten, och där uppföljning och utvärdering av lokala insatser skulle spela en viktig roll. Resultaten visar att skolorna har utvecklat viktiga delar av en självförnyande förmåga gällande måldiskussioner, arbetsplaner, pådrivande ledarskap, förändringsarbete och en öppnare inställning till förändring. Blossing (2008) konstaterar att det för att säkerställa en hållbar skolutveckling behövs en rektor som har kunskap om hur man bygger en organisation för delaktighet, som har god kommunikationsförmåga och som förmår fatta beslut och gå till handling. Därtill behövs en öppen inställning till förändring i skolan samt en rimlig personal- och ledaromsättning (Blossing, 2008).

Skolornas förbättringsarbete kan indelas i olika verksamhetsområden. Organisering, mål- och resultatarbete, klassrumsarbete samt vård- och förbättringsarbete. Blossing (2008) urskiljer också fyra förbättringskulturer på skolor. Han konstaterar att de flesta av de studerade skolorna har ett systematiskt mål- och resultatarbete som de fått fart på utan att ha utvecklat t ex arbetssätten. Om organiseringsverksamheten på skolan inte är tillräckligt effektiv blir arbetet inte systematiskt utan mål- och resultatarbetet blir en separat företeelse utan förmåga att ge effekt på andra verksamhetsområden. Blossing (2008) menar att det som behövs är en stärkt lokal pedagogisk kompetens med ett klassrumsnära perspektiv. Han menar att det är ett kommunalt ansvar att tillgodose kompetensutveckling inom pedagogiskt och didaktiskt ledarskap, att strukturera om skolenheterna till att bli lagbaserade, att förbättringsarbetet skall ha fokus på lärares lagarbete samt arbetet i klassrummen och att en effektiv och målinriktad uppföljning och utvärdering måste ske. Blossing (2008) hänvisar också till Skolverkets lägesbedömning 2003 som visar att kommunernas kvalitetsredovisningar visar på stora brister gällande analyser av resultaten och förslag på åtgärder. Blossing (2008) konstaterar att det är allvarliga brister i ett mål- och resultatstyrt system där den lokala nivån saknar kompetens att göra kvalitativa redovisningar av verksamheten (Blossing, 2008).

Skolinspektionen (2010:10) har granskat hur uppföljning och utvärdering används för att analysera och bedöma nödvändiga förbättringsinsatser på 40 skolor spridda över Sverige. Granskningen har tagit ställning till i vilken mån arbetet präglats av systematik samt om det är

skolans rektor som tar det övergripande ansvaret för arbetet. Skolinspektionen (2010:10) fann att det fanns få skolor bland de 40 som bedrev ett systemtänkande och ett systematiskt kvalitetsarbete i sin helhet. Däremot arbetade skolorna med kvalitetsaspekter i delar av sin verksamhet. Sämst var skolorna på att analysera vad resultaten beror på. Slutsatsen blev att Skolinspektionen menar att rektorer och lärare behöver sätta kunskapsmålen mer i centrum och ha höga förväntningar på alla elever. Elevernas kunskapsutveckling behöver följas upp och utvärderas under hela skolgången från åk 1-9 och resultaten mer sättas i relation till skolans organisation och undervisningens kvalitet. Kvalitetsarbetet behöver även användas som ett verktyg för intern utveckling (Skolinspektionen, 2010:10).

I kvalitetsprojektet (2012:1) Rektors ledarskap, granskar Skolinspektionen hur rektor utövar sitt ledarskap i förhållande till det nationella uppdraget i 30 slumpvis utvalda grundskolor. I kvalitetsgranskningsrapporten (2012:1), konstaterar Skolinspektionen att det framkommit tre framträdande utvecklingsbehov i det pedagogiska ledarskapet.

1. Det första var att rektorns pedagogiska ledarskap, kopplat till den undervisningsnära praktiken, behöver stärkas. Det kräver att rektorn skapar en organisation med förutsättningar för att undervisningen ska utvecklas och för att en lärandekultur på skolan ska etableras. Rektorn behöver analysera och fördjupa förståelsen för de olika hinder som finns för detta i skolkulturen.

2. Det andra utvecklingsbehovet var att roller och ansvar avseende det gemensamma professionella uppdraget på många skolor är otydliga.

3. Det tredje området rörde det faktum att flertalet rektorer visade sig ha brister i det systematiska kvalitetsarbetet. Bristerna var främst relaterade till kunskapsuppföljning, analys och prioriteringar för att förbättra elevernas kunskapsresultat. Skolinspektionen menar att avsaknaden av kunskapsuppföljning med analys och åtgärder signalerar om svagheter i det pedagogiska ledarskapet, men också att det ger en kraftfull signal om att en viktig länk saknas för att utveckla undervisningen och elevernas lärande.

I Skolinspektionens (2013) årsrapport för 2012 fokuseras skolornas kvalitetsarbete och dess betydelse för att skolan ska utvecklas inom områdena undervisning, studiemiljö och pedagogiskt ledarskap. Mer än hälften av de granskade kommunerna kritiserades för brister i arbetet med att ge alla elever en likvärdig utbildning. I stort sett alla granskade kommuner uppvisade brister i det systematiska kvalitetsarbetet vad gällde verksamhetsuppföljning, analys och åtgärder för att förbättra verksamheten. I grundskolan visade granskningen att man behöver fokusera på målen och med att arbeta systematiskt med att alla elever får en undervisning som håller hög kvalitet. Rektorer behöver bli bättre på att analysera elevernas resultat och skapa en tydlig roll som pedagogiska ledare. På huvudmannanivån visade tillsyn att nästan samtliga granskade kommuner hade brister i det systematiska kvalitetsarbetet. Bland annat hade huvudmännen inte skaffat sig en tillräcklig bild av elevernas och skolornas behov eller undervisningens kvalitet. Det fanns även brister i att analysera vad kvaliteten beror på. Därmed vet man inte vad man behöver göra för att åtgärda brister och det blir svårt att fördela resurser efter behov (Skolinspektionen, 2013).

4.1.3 Kvalitetsarbetets betydelse för skolans interna arbete

Ärlestig (2011) redovisar en studie där 24 svenska skolor som ligger nära medelresultaten har ingått i ett projekt avsett att undersöka deras utvecklingsmöjligheter. En huvudtanke var att skolor med huvudsakligen likartad social sammansättning som nått framgång inom flera

områden antogs vara bättre organiserade och ledda än liknande skolor som inte var framgångsrika i något avseende. I studien bad man rektorer och lärare att ange tre faktorer som påverkade skolans möjlighet till framgång. En av rektorerna angav aspekter direkt kopplade till kvalitetsarbetet. Av 400 svarande lärare har ingen angett något ord relaterat till uppföljning, utvärdering, kvalitetsarbete eller kvalitetsredovisning. Mellan 21 och 35 procent av lärarna ansåg kvalitetsredovisningen vara en prioriterad uppgift. Däremot tycker många lärare inte att rektor sammanlänkar kvalitetsredovisningen med andra arbetsuppgifter. Det tyder på att redovisningen inte använts som ett internt redskap utan som en fristående uppgift löskopplad från mål, klassrumsarbete, resultat och skolutveckling. Det verkar vara diffust vad kvalitet är och vad syftet och nyttan med kvalitetsarbete är (Ärlestig, 2011).

På några av skolorna är inställningen en annan. Där visar man på hur ett gemensamt kvalitetsarbete kan vara en väg att skapa förutsättningar för organisationsutveckling. Här ses kvalitetsredovisningen som en del av ett större kvalitetsarbete som syftar till skolans interna förståelse av sitt arbete. Resultatet används som en del i underlaget för hur organisationen skall arbeta vidare. Den får även koppling till lärarens arbete i det egna klassrummet. Ärlestigs (2011) tolkning utifrån studiens resultat är att förståelsen kring hur kvalitetsarbetet genomförs och varför det ska göras blir viktig för att se den praktiska nyttan. Nyttan av kvalitetsarbetet är avhängigt hur rektor kan analysera och återföra resultaten i utvärderingar så att de känns meningsfulla för det vardagliga arbetet. En annan del som behöver utvecklas är metoder för att mer systematiskt samla data, dokumentera, analysera och värdera förutsättningar, processer och resultat. En utmaning för rektor blir att skapa delaktighet och få alla delaktiga i kvalitetsarbetet så att det blir verksamt på alla nivåer (Ärlestig, 2011).

Ett exempel på hur en lärarorganisation har utvecklat instrument för att underlätta lärares och skolors arbete med självvärdering är det projekt som NEA, (National Education Association), USAs största lärarorganisation, har utvecklat och som kallas KEYS to Excellence for your Schools. KEYS har utarbetats av NEA i samarbete med forskare vid universitet, lärarutbildningar och skolor i ett flertal delstater. Man började med att skicka ut en enkät med 256 frågor till 3 000 slumpmässigt utvalda lärarmedlemmar i NEA. Frågorna utgick från ett antal övergripande principer som ansågs påverka skolornas undervisning och resultat. Lärarna uppmanades värdera sin skola inom tre huvudområden: I vilken utsträckning var punkterna i formuläret relevanta i deras skola? Hur rangordnade de utbildningskvaliteten i sin skola? Och hur bedömde de nivån på sina elevers resultat? Över 1 600 lärare svarade på enkäten och utifrån deras svar konstaterade forskarna att det fanns 35 indikatorer på skolkvalitet som kunde grupperas i fem större kategorier:

1. höga förväntningar på elever,
2. en öppen samtalsanda och vilja att hitta gemensamma problemlösningar,
3. kontinuerlig utvärdering av undervisning och elevers lärande,
4. individuell och kollektiv kompetensutveckling,
5. resurser som stöd för undervisning och lärande.

Dessa indikatorer ansågs ha avgörande betydelse för elevers resultat oberoende av social bakgrund och ekonomiska förhållanden, enligt de två lärarförbunden (2009).

4.2 Forskning om skolutveckling

Berg & Scherp (2003) beskriver hur begreppet skolutveckling är mångtydigt och kan betraktas ur olika perspektiv. Det kan kallas skolförbättring, skoleffektivitet eller kvalitetsarbete. Skolutveckling syftar i grund och botten till elevernas bästa, bättre resultat vad gäller elevernas lärande och utveckling (Berg & Scherp, 2003).

Berg (2007) har granskat svenska skolutvecklingsperspektiv och hittat gemensamma nämnare för skolutveckling. Skolutveckling kan ta sin början i avgränsande aspekter av en skolas inre arbete, men stannar inte vid detta utan har bäring på skolors vardagsarbete i alla dess aspekter. Av detta följer att någon form av behovsanalys genomförs för att kartlägga skolans behov av och förutsättningar för skolutveckling (Berg, 2007). Blossing (2003) påtalar att skolors arbetssociala liv och självförnyande förmåga samvarierar. Skolor med en samarbetande kultur där lärarnas undervisningsarbete görs synligt har god förmåga att gripa sig an förbättringsarbete utifrån behov och krav på utveckling. Skolor med särbokultur saknar däremot sådan förmåga. En självförnyande förmåga kan handla om att göra behovsinventering, lägesbedömning, utvärdering eller att utprova olika arbetsformer. Detta är utvecklingsuppgifter som finns i den samarbetande skolan (Blossing, 2003).

Skoleffektivitetsforskning har intresserat sig för skolans resultat och använde resultat från standardiserade prov som kvalitetsmått. En framgångsrik skola är en skola där elevernas prestationer väsentligt överstiger resultaten i skolor i allmänhet med motsvarande villkor. Grosin (2003) påtalar att det har visat sig vara svårt att överföra resultat från framgångsrika till mindre framgångsrika skolor. Det första försöket att förändra skolor utifrån den här metoden gjordes i England, men inte i syfte att utveckla skolor i allmänhet utan som ett experiment för att testa forskningsresultaten. Lärare blev förändringsagenter med uppgift att förändra processerna i skolorna för att se om det ledde till bättre elevresultat. Ett experiment som misslyckades. Utvecklingen uteblev. Det är en sak att studera skolor som fungerar bra, en annan sak att använda kunskapen för att förändra andra skolor (Grosin, 2003).

Forskning kring skolutveckling och skolförbättring har fokuserat på arbetsprocesser mellan de vuxna i skolan och hur de främjat eller motverkat förbättringsplaner med en orientering där förbättringarna ägts av den lokala skolan. Förbättringarna har rört förändring av processer snarare än resultat och skolutvecklingsforskningen har intresserat sig för skolan som en dynamisk institution (Reynolds, 1998). Scherp (2012) beskriver skolutvecklingsforskningen som att den ägnar sig åt att förstå hur man kan få en så hög kvalitet som möjligt i elevernas lärprocesser. En hög kvalitet i kunskapsbildning karaktäriseras enligt Scherp av djupkunskaper, införlivande av ett demokratiskt förhållningssätt, varaktiga kunskaper, kunskaper för en djupare förståelse för omvärlden, kunskaper som får konsekvenser för handlandet, lust till fortsatt lärande samt kritiskt tänkande, samarbetsförmåga, kreativitet, problemlösningsförmåga och självständighet. Scherp (2012) påtalar att varje skola måste hitta sin väg till förbättringar utifrån sina unika förutsättningar. Goda exempel används som underlag för eget lärande snarare än som kopieringsunderlag. Att utveckla ”Next practice” ses som viktigare än att ta över ”Best practice”.

Reynolds (1998) påpekar att sammankopplingar mellan skolförbättring och skoleffektivitet har skett bland annat genom att det skapats mötesplatser som ICSEI (International Congress of School Effectiveness and Improvement) där de båda ansatserna kunnat mötas. Reynolds (1998) menar att ett nytt paradigm uppkommit som sätter fokus på elevers resultat i förhållande till skolans organisatoriska processer. Man använder i ökad utsträckning både kvantitativa och kvalitativa forskningsmetoder och man använder strategier från både

skolutvecklings- och skoleffektivitetstraditionen vid genomförandet av skolförbättring (Johansson, 2013).

4.2.1 Forskning om ledarskap och skolutveckling

Det har talats en hel del kring John Hatties (2009) studie Visible Learning. Den anses vara världens hittills största forskningsöversikt om vad som påverkar elevers inlärning och studieprestationer. Sammanlagt 138 faktorer analyseras och rangordnas efter sina effektstorlekar. Faktorerna delas in i sex huvudkategorier: eleven, hemmet, skolan, läraren, läroplanen/utvecklingsprogram och undervisningen. Ett perspektiv som Hattie (2009) påtalar är att man bör se kategorierna som indikatorer att gå vidare med i ett skolutvecklingsarbete. Ett måste är att komplettera med egna lokala kartläggningar för att finna användningsområden för skolutveckling och lokalt kvalitetsarbete. Man bör också försöka få tillgång till ytterligare forskning (Hattie, 2009).

Vad gäller det pedagogiska ledarskapet skriver Skolverket (2009) att man vid analyser av material från Skolverkets nationella utvärderingar kan se att samvariationer mellan det pedagogiska ledarskapet och elevers resultat på standardprov inte är statistiskt signifikanta, medan det däremot framträder tydliga kopplingar mellan det pedagogiska ledarskapet och andra faktorer i skolans inre arbete. Vad forskningen enligt Skolverket (2009) förefaller vara överens om är att framgångsrika skolor har rektorer som klarar att göra skolans mål tydliga och kommunicera dessa med sina medarbetare. Ett utvecklat pedagogiskt ledarskap verkar kunna påverka lärares attityder och vilja till förändring och professionell utveckling (Johansson, 2013).

Forskning om framgångsrikt skolledarskap presenteras av Höög & Johansson (2005) som i artikeln ”Succesful principalship: the Swedish case” undersöker en hypotes om relationerna mellan struktur, kultur och ledarskap som förutsättningar för lyckosamt skolledarskap. På vilket sätt rektorer hanterar dessa delar har, enligt Höög (2005), i forskning visat sig betydelsefullt för pedagogiskt utvecklingsarbete. I studien definieras skolframgång som goda resultat såväl i skolans ämnesmål som skolans sociala mål och i de tre fallstudieskolor som valdes ut var dessa kriterier uppfyllda (Johansson, 2013). Ärlestig (2008) skriver att skillnader ifråga om kommunikationsprocesser visar sig. I skolor som bestämts som framgångsrika initierade rektorerna oftare kommunikation om läroplansuppdraget, de gjorde fler klassrumsbesök och använde kommunikation i fler dimensioner än i andra skolor. Informationen till lärarna i de framgångsrika skolorna kompletterades med tolkning och bekräftelse (Johansson, 2013).

Björkman (2008), fokuserar i sin avhandling på skolors interna förbättringskapaciteter i form av interna och externa samarbetsformer, kompetensutveckling och ledarskap. På de framgångsrika skolorna har, enligt Björkmans analys, rektorerna föreställningen om att deras beslut följer en gemensam inriktning för skolans verksamhet, där både kunskapsmål och sociala mål uppnås. Inriktningen har kommunicerats och accepterats av arbetslagen. Kompetensutvecklingen sägs på motsvarande sätt vara en del i vardagsarbetet för arbetslagen och fungera som ett stöd för att genomföra inriktningen i praktiken. Ledarskapet i de framgångsrika skolorna betecknas som ”involverande”, vilket innebär att lärarna förväntas visa en vilja att ta aktiv del i ledarskapet för att skapa en gemensam beredskap för skolförbättring (Johansson, 2013). Efter sin kartläggning drar Skolverket (2009) slutsatsen att fokus i förbättringsarbetet bör ligga på att skapa arbetsprocesser som leder till goda resultat, *med understöd* av en ledning och en organisation som är inriktad mot att gynna den utvecklingen. Utifrån genomgången Skolverket gjort av svensk forskning kring skolledares

ledarskap, framhålls den kommunikativa samspelsfunktionen kring lärarnas undervisning som central, liksom pedagogisk ledning kring mål- och uppföljningsarbete (Johansson, 2013).

Hallinger (2011) presenterar en forskningsbaserad modell över ledarskap för lärande och hävdar att forskningsfältet har gjort framsteg under de senaste 40 åren genom att identifiera hur ledarskap influerar lärande och skolutveckling. Fyra dimensioner presenteras: värdegrund och synsätt, ledarskapets fokusområden, ledarskapets förutsättningar/sammanhang och delat ledarskap. Avseende det delade ledarskapet handlar det enligt Hallinger (2011) om att se var i processen en skola befinner sig. En skola kan behöva en tydlig ledare i en uppstartsfas av en skolutvecklingsprocess men allt eftersom skolan utvecklas behöver ledarskapet breddas och spridas inom skolenheten för att skapa delaktighet. Skolverket (2009) drar slutsatsen avseende forskningen inom skolans inre arbete att fältet forskningsmässigt skulle behöva utvecklas. Det finns begränsad tillgång på forskning där ramar, förutsättningar, processer och resultat länkas samman, vilket talar för vikten av större, tvärvetenskapliga forskningsprojekt där forskningen kring specifika faktorer kan bidra till en mer samlad karta av betydelsefulla faktorer i skolans inre arbete och deras inbördes förhållanden (Johansson, 2013).

4.2.2 Utvärdering som instrument för skolutveckling

Redan 1896 startade den amerikanska filosofen och pedagogen John Dewey en försöksskola där man utförde pedagogiska experiment och utvärderingar. Under 1900-talet formades en syn på utbildningens samhälleliga uppgift där man för att utveckla skolan skulle arbeta systematiskt genom att utvärdera och fatta beslut om förändring utifrån gjorda utvärderingar. Tanken att skolan kan förbättras genom försök och utvärderingar och genom att tillämpa forskning har växt sig starkare under 1900-talet (Lidensjö & Lundgren, 2000).

I Sverige genomfördes redan på 50-talet försök kring hur gruppering av elevgrupper påverkade deras kunskaper. Dock gjordes undersökningarna på ganska små elevmaterial och är därför svåra att dra entydiga slutsatser från. Under 60-talet började utvärderingar för hur resurser för utbildning effektivt skulle användas att efterfrågas. Nya modeller och instrument för utvärdering kom till på 70-talet, modeller för att på systemnivå koppla samman mål, resultat och investeringar. På 70-talet kom också SIA utredningen i Sverige som ledde till betydande förändringar inom skolan. För att få underlag för beslut om resursfördelning behövdes problemanalyser och för att kontrollera hur resurserna användes behövdes utvärderingar (Lidensjö & Lundgren, 2000).

De två lärarförbunden (2009) frågar sig hur man konstruerar system för utvärdering och kvalitetssäkring och påtalar att det måste hänga samman med hur man ser på kvalitet. Ska utvärderingen kunna fungera som ett instrument för utveckling måste den vara utformad så att det går att granska och få kunskap om sådana processer konstaterar lärarförbunden. Med utgångspunkt i detta resonemang förespråkar de två lärarförbunden självvärdering eftersom de ser den som en väg att utveckla skolan och som ett led i lärares och skolledares kvalitetsarbete.

1994 inledde National Union of Teachers, den största engelska lärarorganisationen, ihop med universitetet i Strathclyde ett arbete för att uppmuntra självvärdering i alla grundskolor i England och Wales. Detta resulterade i en rapport ”Schools Speak for Themselves” och senare i en bok ”Schools Must Speak for Themselves”. Arbetet har haft stor betydelse för självvärderingens utveckling i England och Wales och har ökat intresset för självvärdering i flera andra länder. Tio års inspektioner i England och Wales finns dokumenterade och NUT drar slutsatsen att det som externa inspektörer bör utvärdera är skolornas egna beskrivningar

av problem, deras redovisningar av lyckade processer och goda resultat och utvecklingsplaner, det vill säga bedöma hur effektivt skolornas självvärderingsarbete varit. John Macbeath (1996) har beskrivit sitt fortsatta arbete med självvärdering i relation till extern utvärdering. MacBeath (1996) har på uppdrag av skolmyndigheterna i Hong Kong utvärderat ett nytt system för utvärdering. Det innebär att man, i stället för att göra inspektion och begära kvalitetsredovisning, förser skolorna med redskap för att lärare och skolledare själva ska kunna utvärdera sin verksamhet tillsammans med elever och föräldrar. Utifrån skolans dokumentation av utvärderingen försöker sedan inspektionsteamet och skolan hitta en gemensam syn på nuläget. Han konstaterar att man i Hong Kong har hunnit långt på denna väg, liksom Skottland (Macbeath, 1996).

De två lärarförbunden (2009) beskriver hur det 1997/98 startade ett EU-projekt baserat på erfarenheterna från självvärderingsarbetet i England, Wales och Skottland. Projektet omfattade ett hundratal grundskolor i 18 länder. Skolorna skulle bedöma sin verksamhet utifrån tolv ”framgångsfaktorer”. På basis av denna bedömning fick skolorna sedan välja ut de områden som de ville utvärdera på djupet under det år projektet pågick. I projektet fanns ett inslag av ”kritiska vänner” och nätverk både mellan skolor i varje land och mellan skolor i olika länder. I utvärderingen konstaterades att projektet hade ökat medvetenheten om kvalitetsarbete i skolorna. Projektet har dokumenterats, bland annat i rapporten ”Self Evaluation in European Schools”. Dock konstaterar de två lärarförbunden (2009) att erfarenheterna från många länder visar att ”kokbokskonceptet”, där man förser skolor med hela paket med kriterier och processer beskrivna i detalj, leder till ett beroende där skolorna förlitar sig på vad andra har sagt att man ska göra (De två lärarförbunden, 2009).

4.2.3 Förbättringsarbete och verksamhetsutveckling

I förbättringsarbeten på skolor som lyckats initiera, genomföra och hålla kvar ett verksamhetsutvecklande arbete över tid har man enligt Blossing (2008) kunnat upptäcka fyra faser som arbetet passerat längs vägen. Faserna kallar Blossing initiering, implementering, institutionalisering och spridning (Blossing, 2008).

Initieringsfasen
Initiering är den fas då de nya idéerna presenteras på skolan. Initiering kan beskrivas som en lärandefas där lärarna arbetar med förståelsen av det nya. Man kan räkna med att det här arbetet behöver hålla på i ett till två år för att medlemmarna i den lokala organisationen ska omfatta en förståelse av det nya på ett sätt så att det är möjligt att utpröva idéerna praktiskt. Här gäller det att akta sig för att det inte byggs upp en klyfta mellan dem som tycker sig veta vad det nya handlar om och de som upplever att de inte hinner med. De som agerar som förbättringsarbetare och som presenterar de nya idéerna är förmodligen också de som får rikast möjligheter att lära sig om det nya, kanske både fått utbildning, gjort studiebesök och förstått både principerna för en idé samt hur den praktiskt kan genomföras. Deras lärande främjas ytterligare av att vara i presentatörens roll (Blossing, 2008).

Implementeringsfasen
I implementeringsfasen är det viktigt att byta erfarenheter om hur det fungerar i praktiken och inte släppa uppmärksamheten på arbetet till förmån för nya projekt. Lärare och skolledare behöver vara uthålliga i den här fasen och hålla i arbetet i tre till fem år för att komma fram till att arbetet blir en rutin. Det är den mest konfliktfyllda fasen i ett förbättringsarbete där förbättringsarbetet kan avstanna eller bölja fram och tillbaka, liksom även diskussionerna om mening och mål med arbetet. Att bygga arbetslag som vågar, tror och kan är viktigt så att man

inte bara möter motståndsstrategier. I implementeringsfasen kan man nyttja förbättringsroller och skapa en systematisk ansvarsfördelning (Blossing, 2008).

Institutionaliseringsfasen
När arbetet blivit en självklar rutin och man möts av repliker som "det är väl så här vi alltid gjort på den här skolan" kan förbättringsarbetet ses som framgångsrikt. Den pedagogiska ledaren behöver granska läget på skolan genom att observera verksamheten och höra sig för med lärare och elever om vilka kvaliteter i förbättringsarbetet som omsatts och i vilken omfattning. Institutionalisering utmärks även av att de nya rutinerna fått organisatoriskt utrymme vad gäller pengar, lokaler och arbetstid för att säkra verksamheten. Även att det finns en ansvarsfördelning som ser till att arbetet blir utfört (Blossing, 2008).

Spridningsfasen
För att kunna sprida förbättringsarbetet till andra skolor behöver de erfarenheter man gjort finnas dokumenterade. Det innebär att man främjar lärandet kring förbättringsidén liksom kring hur skolan har skött själva förändringsprocessen. Genom spridning har man möjlighet att få respons på arbetet vilket kan tjäna som vägledning för att förfina idéerna och förbättra hållbarheten. Resultaten behöver granskas för att se att man ännu är på väg mot målen, se efter hur idéer omsätts i den praktiska verksamheten och vilket genomslag de får samt om de får avsedda effekter. Förbättringsstrategier är långsiktiga åtaganden där det gäller att hålla planerat tempo i förhållande till utgångsläget för ett hållbart resultat (Blossing, 2008).

5. Teorier och perspektiv

En teoretisk referensram behövs för att skapa förståelse för empirin. Syftet med den teoretiska ramen är att möjliggöra goda tolkningar. Om metoden är det verktyg med vilket man samlar in sina data är teorin och filosofin förutsättningen för hur man kan förstå sina resultat (Allwood & Eriksson, 2010). Lindensjö & Lundgren (2000) påtalar att forskning kring reformpolitik kräver en teoretisk begreppsapparat och ett teoretiskt perspektiv som fokuserar på hur politisk styrning kan beskrivas och analyseras (Lidensjö & Lundgren, 2000).

5.1 Styrningen av den obligatoriska skolan

Skolans uppdrag anges i läroplaner som ger uttryck för samhälleligt bestämda uppfattningar om utbildningens syfte, mål och innehåll. Avsikten är att dessa ska styra vilket innebär att de ska övertas av skolan och påverka aktörernas handlingar. Systemet för styrning, som rymmer olika typer av styrinstrument, är statens redskap för att möjliggöra detta övertagande, det vill säga för att åstadkomma styrning. Användningen av olika styrinstrument är beroende av det politiska, ekonomiska, samhälleliga och kulturella sammanhang som utbildningen ingår i. Såväl materiella villkor som tidsandan utgör en inramning för vilka styrinstrument som kan nyttjas vid en viss tidpunkt (Forsberg, 2012). Utbildning som föremål för politisk styrning handlar alltså om hur staten genom beslut i riksdag och regering kan föra skolverksamheten i en bestämd riktning samt villkoren för detta. Styrningen av utbildningen gäller ytterst både makten över utbildningen och legitimiteten att utöva denna makt. Att styra skolan förutsätter både förståelse för skolan som institution och dess historia samt förmåga att identifiera instrument för styrning som funnits och finns (Lindensjö & Lundgren, 2000).

5.2 Instrument för styrning av utbildning

5.2.1 Juridik - reglering som författning

Juridiken utgör basen för samtliga styrinstrument och reglerar skolverksamheten med hjälp av författningar. Inom utbildningsområdet anger skollagen, som stiftas av riksdagen, grundläggande bestämmelser för alla skolformer. Regeringen utfärdar förordningar som läroplaner och grundskoleförordningen. Skolverket tolkar riksdagsbeslut till föreskrifter. Lagar, förordningar och föreskrifter är bindande. Allmänna råd är rekommendationer till stöd för hur skolans författningar bör tillämpas. Utöver lagar som gäller utbildningen specifikt omfattas skolans verksamhet också av generella bestämmelser som regleras i andra lagar, t ex förvaltningslagen, kommunallagen, arbetsmiljölagen och föräldrabalken. En för skolan central juridisk reglering handlar om det kommunala självstyret. Kommunerna har en funktion för demokratins förverkligande, men på vilket sätt det skall ske bestäms av riksdagen, som därmed är överordnad kommunen (Forsberg, 2012).

5.2.2 Ideologi - reglering som påverkan

Inom utbildning finns en ideologisk form för styrning som inte reglerar verksamheten med bindande föreskrifter, utan genom information och påverkan. Det handlar om hur värden, mål och innehåll som anges i skollag och läroplan kan och bör förstås i praktiken. Den ideologiskt grundade styrningen sker genom produktion och spridning av information och kunskap muntligt och skriftligt, formellt och informellt. Skolverket t ex behandlar skolans innehåll bland annat genom allmänna råd, men också genom en rad skolutvecklingsaktiviteter som handlar om att skapa arenor för kommunikation om skolans innehåll. Myndigheterna har även en omfattande produktion av kunskapsöversikter, utredningar och utvärderingar av olika slag. Skolforskare medverkar i myndigheternas sektorsforskning och spridningen av resultaten. Staten och dess myndigheter anordnar också utbildningsdagar, skolutvecklingsprojekt, lärarforskning och nätverk genom vilka staten kan tala till skolan direkt eller indirekt genom konsulter och forskare (Forsberg, 2012).

Kommunikationen om skolans innehåll reglerades under 90-talet genom krav på kommunala skolplaner, lokala arbetsplaner och kvalitetsredovisningar. Införandet av dessa verktyg kan ses som ett sätt för staten att skapa förutsättningar för en starkare ideologisk styrning. I utredningen om ny skollag (Ds 2009:25) föreslogs att skrivningarna om kommunal skolplan och kvalitetsredovisningar ska utgå och ersättas med bestämmelsen om ett systematiskt kvalitetsarbete som skall dokumenteras. Bestämmelsen var inte en avreglering av funktionen utan en förändring av den tidigare specifika formen (Forsberg, 2012).

5.2.3 Ekonomi - reglering som fördelning av resurser

Ekonomi används som ett sätt att understödja både den juridiska regleringen och styrningen av skolans värden, mål och innehåll (Forsberg, 2012). Med fokus på relationen stat-kommun sker finansieringen av skolan genom kommunernas egna resurstillskott som finansieras via kommunalskatten och genom ett generellt statsbidrag till kommunerna, kopplat till ett särskilt utjämningssystem för att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner. Till detta kommer särskilda medel i form av riktade bidrag för särskilda satsningar från statens sida (Utbildningsdepartementet, 2008). Statens finansiella styrning av skolan omfattar även

myndigheter som Skolverket och Skolinspektionen. Skolinspektionen kan vitesbelägga huvudmän som inte sköter sitt uppdrag (Ds 2009:25) (Forsberg, 2012).

5.2.4 Utvärdering - reglering som utfallskontroll

Utvärdering har kommit att användas allt mer som ett instrument för reglering av skolan. Nya former för tillsyn och kvalitetsgranskning har tillkommit. Det tycks som om det finns en rörelse bort från politiska visioner till förmån för en mer teknokratisk och expertbetonad grund för policy och praktik (Forsberg, 2012).

5.3 Modeller för styrning av skolan

Uppsättningen styrinstrument är relativt konstant men deras konkretiseringar och kombinationerna av dem ger utrymme för relativt stora variationer vilka här beskrivs som styrmodeller. Med hjälp av styrinstrumenten juridik, ideologi, ekonomi och utvärdering lyfts här några modeller för styrning av skolan fram.

5.3.1 Den centraliserade styrmodellen

Under grundskolans första decennier stärktes statens och de centrala och regionala myndigheternas makt över utbildningen. De statliga regleringarna, inklusive läroplanerna, blev mer omfattande och mer detaljerade. En stark offentlig sektor var en av grundstenarna i den s.k. svenska modellen som omfattade idén om det gemensamma samhället som kan lösa problem genom utredning, politiska beslut, planering och omfördelning av resurser. Styrningen kom främst till uttryck genom organisationsstyrning där förvaltningstjänstemän fördelade resurser utifrån en styrkedja som förband statsbidrag - klasstorlek - skolorganisation - timplaner och undervisningsskyldighet med varandra. Utifrån en styrfilosofi som fokuserade mål och regelstyrning användes främst juridiska, ekonomiska och ideologiska styrinstrument som detaljreglerade verksamheten på både central och lokal nivå (Forsberg, 2012).

5.3.2 Den decentraliserade styrmodellen

I slutet av 80-talet etablerades en decentraliserad styrmodell. Omstruktureringen motiverades med tre övergripande mål: högre effektivitet, utvidgad professionalism och ökad demokrati. Konsekvensen av förändringarna blev att riksdag och regering fick det övergripande ansvaret, medan kommunerna blev huvudmän för skolans organisation och för genomförandet av verksamheten. En ny styrkedja etablerades där värden - utbildningsmål - undervisningsmål - resultat - utvärdering förväntades sättas i relation till varandra i konkret verksamhet av professionella lärare. Samtidigt ökades frihetsgraden i den politiska organiseringen på kommunal nivå och en annan kedja kom in i bilden: kommunal skolplan - lokal arbetsplan - kommunal och lokal budget, kommunal och lokal kvalitetsredovisning. En styrkedja med ambitionen att öka informationen inom systemet (Forsberg, 2012).

I det decentraliserade systemet betonades mål- och resultatstyrning. Läroplanen vid tiden gav möjlighet till variation i undervisningen vilket ökade trycket på uppföljning och utvärdering för att kontrollera om skolan var likvärdig och för att kunna utkräva ansvar. Betoningen i denna styrmodell ligger på ideologiska och utvärderande styrinstrument. Det handlar om att nå rätt resultat (Forsberg, 2012).

5.3.3 Recentralisering av den svenska skolan

Recentralisering kan ses som ett återtagande av ansvar och befogenheter från staten gentemot det kommunala självstyret. Detta gäller dels frågor om den kommunala förvaltningen av skolan och dels skolans innehåll. Att Skolinspektionen 2008 blev en egen myndighet med utökat uppdrag är ett tydligt exempel. Det handlar om en statlig intervention för skolutveckling som inrymmer specifika föreställningar om hur den kommunala ledningen av skolan bör ske, genom en rationell planerings-, genomförande- och utvärderingsprocess, som ska dokumenteras i varje steg och där samtal ska föras med staten med utgångspunkt i dessa dokument (Forsberg, 2012).

Med stora ekonomiska resurser genomför Skolinspektionen tillsyn och kvalitetsgranskningar i alla Sveriges kommuner och skolor. Både innehåll, arbetsformer och organisering av verksamheten står i fokus. En förskjutning har skett från politik till juridik i den här formen av styrning. Inom recentraliseringsmodellens system för styrning måste läroplan, pedagogik och utvärdering peka i samma riktning. Den ökande användningen av kontroll- och utvärderingsinstrument på alla nivåer i systemet bidrar till att precisera vad som skall ses som viktiga kunskaper. Risken är att innehållet då får anpassa sig till det som låter sig kommuniceras och att enkla kunskapsmått går före diskussionen om utbildningens komplexitet (Forsberg, 2012).

Styrstrategin kan närmast beskrivas som mål- och resultatstyrning. Förenklingen av läroplanens målbeskrivning, framskrivandet av läroplanens centrala innehåll, den frekvens med vilken lärarutbildningen rekonstrueras, den nya rektorsutbildningen, allt detta kan ses som tecken på att staten vill ta ett fastare grepp om skolan och en reaktivering av staten som direkt styrsubjekt (Forsberg, 2012).

5.4 Den förklarande processutvärderingens filosofi

Processutvärdering syftar till att spåra alla sorters konsekvenser av offentliga insatser genom att ta ett helhetsinriktat grepp om orsaksfält. Vid förklarande processutvärdering är det historiska perspektivet grundläggande och det som förklaras sätts in i långa och vida historiska sammanhang. Vid processutvärdering genomförs processanalyser som försöker fingranska förlopp mellan politikens införande och dess resultat. Även de ramar som omger styrsituationen förs in i bilden liksom faktorer verksamma vid insatsernas tillkomst. Processanalyser har både praktisk och teoretisk betydelse. De kan bidra till teoribildning kring regerandets problematik och kan få praktisk betydelse för att förstå, modifiera och förbättra olika program. Den kan även bidra till grundkunskap genom att ge breda förklaringsperspektiv (Vedung, 2009).

5.4.1 En teori om offentliga insatsers resultat

Grundfrågan inom förklarande processanalys kan sägas handla om vilka faktorer som kan tänkas förklara överensstämmelse eller diskrepans mellan officiella intentioner och faktiska resultat. Vedung (2009) menar att åtta faktorer påverkar resultatet av offentliga insatser.

1. *Insatsens historiska bakgrund:* flera delfaktorer i tillkomsthistorien tycks påverka utfallet: om förändringens inriktning ansluter till eller innebär ett brott mot den politik som tidigare förts, om insatsen beslutades i enighet eller oenighet, om förändringen

avsåg att bli stor eller liten, om insatsen ägnades betydande uppmärksamhet, var allvarligt menad eller mer symbolisk samt om förvaltningsmyndigheter och andra mellanhänder deltog vid utformningen.
2. *Insats:* de viktigaste delarna i insatsfaktorn är tydlighet, teknisk komplexitet och programteorins giltighet.
3. *Implementering:* Myndigheter, mellanhänder, gräsrotsbyråkrater och brukares medverkan. Även i vilken utsträckning aktörerna förstår, har kunskap om innebörden i insatsbeslutet samt kan och vill föra ut åtgärderna i verkligheten.
4. *Adressater:* adressaternas förståelse, resurser, vilja, organisering samt den allmänna belägenhet de befinner sig i.
5. *Kontrollens organisation:* efterhandskontrollens uppbyggnad och inriktning kan påverka resultaten. Görs större utvärderingar internt eller externt?
6. *Andra myndigheter:* det som kommer ut av en intervention kan påverkas av hur andra myndigheter och aktörer agerar i implementeringsskedet.
7. *Marknad:* marknadens reaktion eller beslutsfattarnas antecipering av denna påverkar utslaget. Även marknadens förväntade tryck påverkar utfallet.
8. *Övrig omgivning:* graden av stöd från den övriga omgivningen påverkar också resultatet. Det kan vara stöd från huvudmannen eller stöd/motstånd från omgivande aktörer såsom organisationer eller massmedia.

Med offentlig verksamhet avser Vedung (2009) det som sker i offentliga sektorn, t ex politiska beslut om reformer eller verksamheten utbildning i en kommun. Utvärderingens objekt innefattar både substantiell politik (vad) och förvaltningspolitik (hur). På så sätt täcker Vedungs definition både utvärdering av sakinriktade interventioner och utvärdering av organisering. Som synomymer använder Vedung termerna verksamhet, intervention, styrning och ingripande (Vedung, 2009).

5.5 Myndigheter och rationalism

Lidensjö & Lundgrens (2000) problematiserande av vad som sagts bidra till samhällets bristande förmåga att skapa nya former för styrning koncentreras till termerna; *styrsubjekt, styrresurser, styrprocess, styrmål* och *omgivning* (Lidensjö & Lundgren, 2000). Med politisk styrning avser Lidensjö & Lundgren (2000) den nationella ledningens (riksdag och regering) eller statens strävan att mera varaktigt öva inflytande över samhällsutvecklingen. Styrning kan ske direkt genom uttryckliga föreskrifter eller regler, men också indirekt genom försök att arrangera villkoren för beslutsfattande (Lidensjö & Lundgren, 2000).

Styrsubjekt: den politiska ledningen. För att kunna styra samhällsutvecklingen måste statsorganisationen vara kapabel till ett rationalistiskt beslutsfattande. Enligt Lidensjö & Lundgren (2000) är splittringen mellan central och lokal skolförvaltning särskilt synlig i frågor som rör utvecklingsarbete och utvärdering och leder även till policyträngsel. Som exempel tar man att förändringen av den politiska styrningen av skolan innebar att kommunerna skulle ansvar för tillsyn, uppföljning och utvärdering av det egna skolväsendet. I många kommuner har detta inte skett vilket kan tolkas som brist på kompetens men också som en förväntan på att den statliga skoladministrationen skall ta över. Att utvärdera det egna skolsystemet kan också uppfattas som försvårande för den lokala styrningen. Det är svårt för nationella politiker att visa handlingskraft i ett decentraliserat system vilket tenderar att öka antalet centrala kampanjer och risk för policyträngsel mellan regering och förvaltning. Till exempel har ibland olika utredningar som pågått samtidigt utgått från olika perspektiv på

kunskapsbegreppet vilket har skapat betygssystem och läroplan som inte harmoniserat med varandra (Lidensjö & Lundgren, 2000).

Styrresurser: Moderna samhällen kräver omfattande finansiella resurser samtidigt som skattebetalarna blir alltmer kritiska till användandet av skattemedlen. När utbildning ses som en rättighet ger ett bibehållande av den ingen ny legitimitet medan inskränkningar i den ger sjunkande legitimitet. En annan styrresurs är ledningens auktoritet, vilken består av elementen effektivitet och samtycke. Effektiviteten är förmågan att genomföra gjorda åtaganden och samtycke är dess stöd hos medborgarna. Symbolpolitik kan utgöra styrresurs (Lidensjö & Lundgren, 2000).

Styrprocesser: Det växande antalet aktörer på formuleringsarenan innebär en tidig förankringsprocess men inte nödvändigtvis att klyftan mellan denna och de som skall genomföra reformen minskar. Kompromisser i formuleringsstadiet kan bygga på uppfattningar som inte fullt ut avspeglar verkligheten för de som skall realisera besluten. Om styrinstrumenten genom kompromisser utformas för att tillgodose olika krav kan de förlora sin styrkraft genom att de blir omöjliga att realisera. Styrprocessen kan även påverkas av lokala formuleringsarenor som i realiteten mest behandlar olika intressegruppers styrkeförhållanden (Lidensjö & Lundgren, 2000).

Genomförandespelet påverkar styrprocesserna. Här förekommer andra aktörer och spelet bestäms nu av lokala maktstrukturer. Mål som beslutats centralt kan lokalt framstå stå långt ifrån lokala problem och inte erbjuda realistisk vägledning för genomförande. På lokal nivå gör man då gärna tolkningar som anpassar mål och resurser och får dem att stämma överens med redan pågående verksamheter. Om de som fattat beslut inte tilldelat resurser för genomförandet kan åtaganden ofta inte genomföras fullt ut lokalt. På dessa sätt kan beslutsåterkallande ske antingen genom *"guideline-writing",* då ämbetsmän tolkar fattade beslut och transformerar dem till regler eller under *"field-implementation",* då lärarna utför sin dagliga gärning. Lärarnas handlingar framstår då för dem själva som en realistisk anpassning till verkligheten medan de för politiker framstår som ostyrbarhet. Det har även framkommit en *medieringsarena* på vilken politiken transformeras och medieras Eftersom berörda anser att de har bättre insikt i organisationens förutsättningar än vad beslutsfattarna kan ha kommer de att fortsätta handla enligt sin egen historiskt etablerade logik och eventuellt vidta motåtgärder (Lidensjö & Lundgren, 2000).

Styrmål: Om aktörerna saknar stabila och konsistenta mål kan de inte rimligen förverkliga dem. Överambitiös målstyrning kan innebära att organisationer företar strategiska målreträtter, dvs justerar mål som verkar stå utanför deras kontroll, till mål som enklare kan kontrolleras t ex mål som gäller organisationens egna beteenden, rutiner och procedurer. Till följd härav övergår man ofta från effektutvärdering till processutvärdering. Målreträtter riskerar att leda till undergrävt förtroende för stat och politik, men de ger också uttryck för att organisationer har förmåga att inse vilka uppgifter de kan klara av att hantera (Lidensjö & Lundgren, 2000).

Omgivning: På utbildningsområdet finns en dynamik avseende omgivningen som innebär dels att utbildningsväsendet ses som ett instrument för att förändra samhällsliv och arbetsliv samtidigt som utbildningsväsendet självt måste anpassa sig och de studerande till samhället och arbetslivet (Lidensjö & Lundgren, 2000).

5.5.1 Arenor för formulering och realisering

Lidensjö & Lundgren (2000) diskuterar förhållandet mellan central och lokal politik och hur centralt formulerade mål omvandlas till lokala mål. Här konstaterar författarna att en begreppsapparat behövs för att kunna skilja ut olika komponenter och nivåer i systemet och för att kunna lokalisera var makt finns och var kontroll utövas. Man definierar då två arenor, en för formulering och en för realisering och pekar på klyftan mellan dem. Man visar även på en klyfta mellan den politiska och den administrativa delen inom arenorna.

Formuleringsarenan kan förstås som den arena där beslut fattas om utbildningens mål och innehåll. Där ses övergripande mål som instrument för att genomföra bestämda politiska handlingslinjer. De uttrycker samhällets önskemål. Den kräver dock en detaljplanering mot bakgrund av analyser av behov och krav i samhället av specialister vilket klyver den i ett politiskt och ett administrativt skikt. Formuleringsarenan knyts till samhället på två sätt, dels genom de delar politiker ansvarar för där det sker en koppling mellan politiska handlingslinjer och mål för utbildningen. Dels genom det ansvar som central skoladministration får att ge objektivt underlag för detaljerade mål samt innehåll. Decentraliseringen innebär en rad lokala formuleringsarenor vilket medför tröghet i beslutsprocesser och kan leda till en total ostyrbarhet. Beslut fattade i riksdagen kan mer eller mindre upphävas lokalt och decentraliseringens effekter på lokal nivå innebär att besluten koncentreras till ett fåtal personer (Lidensjö & Lundgren, 2000).

Realiseringsarenan förstås som arenan där metoder för att realisera dessa mål tas fram. Metoderna för att uppfylla målen och överföra innehållet har förlagts till dem som ytterst har att genomföra fattade beslut, *"street-level-bureucrats",* t ex lärare och rektorer. Det här kräver specialisering och professionalisering av lärarna (Lidensjö & Lundgren, 2000).

Guideline-writing betecknar den tolkning av reformer som statliga och kommunala tjänstemän gör med utgångspunkt i politiskt fattade beslut. Dessa transformeras till bindande regler. Detta tillmäts ibland betydelse för reformmisslyckanden (Lidensjö & Lundgren, 2000).

Field-implementation betecknar den yttersta verkställigheten av reformer utförd av *street-level-bureucrats*, t ex lärare. Allt fler forskare pekar på detta led som avgörande för framgång eller misslyckande (Lidensjö & Lundgren, 2000).

Lidensjö & Lundgren hävdar att en förskjutning skett från en klassiskt ändamålsinriktad rationalitet (måluppfyllelse är grund för styrningen av systemet) till en *ideologisk rationalitet* där metoder och instrument som framstår som objektiva styr systemets förändringar. Metoderna frikopplas från övergripande mål och blir i sig själva nog i ett slags instrumentell rationalitet (Lidensjö & Lundgren, 2000).

Lidensjö & Lundgren lyfter även fram *medieringsarenan* som begrepp. Man hävdar att den politiska styrningen av utbildning allt mer handlar om att styra med hänsyn till hur olika reformer förmedlas medialt, tolkas medialt och transformeras medialt. Lidensjö & Lundgren (2000) menar att relationen mellan formuleringsarenan och realiseringsarenan måste förstås som medierad (Lidensjö & Lundgren, 2000).

5.5.2 Mellanhändernas förmåga, förståelse och vilja

Mellanhändernas inställning kan både främja och hämma resultatutvecklingen. Kommunerna samt deras sammanslutningar, som till exempel SKL, är en betydelsefull grupp mellanhänder. Enskilda organisationer samspelar och motspelar på många olika sätt med myndigheter i statliga genomförandeprocesser. De kan ingå som direkta förhandlingsparter när myndigheter utarbetar normer eller riktlinjer och avge yttranden. Enskilda kan uppträda som implementerare genom att ställa sitt organisatoriska nätverk till förfogande för genomförande av statliga program. Förklaringar som utgår från mellanhänders förståelse, förmåga och vilja kan innebära att resultaten både främjas och hämmas beroende på hur de uppfattar den offentliga politik som skall genomföras (Vedung, 2009).

5.5.3 Teorin om gräsrotsbyråkraters överlevnadsstrategier

En delfaktor i implementering är gräsrotsbyråkraternas inverkan på utfallet. Michael Lipsky har framhållit *Street-level Bureaucracy* som en viktig faktor. Gräsrotsbyråkraterna utgörs t ex av lärare i offentliga skolor och är de som kommer i direkt kontakt med brukarna. Gräsrotsbyråkraternas kunskaper om och inställning till reformen påverkar det lokala genomförandet (Vedung, 2009).

5.6 Perspektiv på förståelse och rationalism

Stora förändringar såsom snabb teknisk utveckling, en mer kunskapsintensiv industri och en hårdnande global konkurrens har inneburit en ökad individuell frihet i arbete. Personer som arbetar i samma team befinner sig i olika länder. I takt med att den individuella friheten ökat har ledare alltmer tvingats överge detaljstyrning som ledningsfilosofi. Istället har den viktigaste ledningsuppgiften blivit formulering av en vision som skapar gemensam förståelse bland medarbetarna. Men trots att ledare många gånger formulerat en klar vision och lagt ned stor möda på att informera om den tycks medarbetarna inte utföra arbetet i enlighet med visionerna. Sandberg & Targama (1998) menar att skiftet från detaljstyrning till idébaserad styrning kommit att äga rum på ett retoriskt plan men inte på ett praktiskt. Detta beror på att man försökt göra det inom ramen för ett rationalistiskt perspektiv och en top-down princip. Denna förbiser hur medarbetarnas sätt att förstå hur sitt eget och företagets arbete fungerar i en djupare mening (Sandberg & Targama, 1998).

Senge (1990) poängterar att människor som aldrig själva har formulerat en vision inte heller kan ta till sig en vision som utformats av ledningen. Ledningen måste arbeta i två steg. Det första är att invitera medarbetarna till att träna sig i att nyttja visionen som företeelse, och därmed utveckla en förståelse av meningsfullheten i att använda visioner. Det andra steget är att formulera visionen och få de anställda att förstå poängen med den. Rätt utnyttjat kan visionen då bli en utgångspunkt för ett gemensamt meningsskapande och öka förståelsen för företagets verksamhet och utmaningar. Senge (1990) talar även om behovet av att i en lärande organisation ständigt ifrågasätta personalens och ledningens *mental models* (Senge, 1990).

Ett rationalistiskt perspektiv

Sandberg & Targama (1998) anger några grundantaganden för ett rationalistiskt perspektiv:

- Det finns en sann verklighet och genom att studera den systematiskt kommer vi närmare sanningen.

- Allting har en förklaring.
- Människors handlande förklaras av deras egenskaper.

Inom det rationalistiska perspektivet skulle det anses möjligt att påverka människors handlande genom att påverka förutsättningarna, dvs. ändra utformningen av regler eller rutiner, förändrad organisation eller belöningssystem. Inom forskning kan man då söka efter samband mellan förändrade förutsättningar och effekter i människors handlande (Sandberg & Targama, 1998).

Ett tolkande perspektiv

I ett tolkande, förståelsebaserat perspektiv utgörs grundantagandena av att:

- Vår kunskap om verkligheten är en social konstruktion.
- Subjektiv, respektive social förståelse finns, snarare än objektiv förklaring.
- Människor handlar utifrån sin förståelse av verkligheten.

Inom ett tolkande perspektiv anses människors handlingar inte styras av de faktiska förutsättningarna, utan av sin tolkning och uppfattning av vad som är faktiska förutsättningar. Effekter skulle då kunna nås genom att påverka människors förståelse för de redan givna förutsättningarna (Sandberg & Targama, 1998). Sandberg & Targama (1998) föreslår ett tolkande perspektiv på ledning som ett alternativ till det rationalistiska. De menar att man för att kunna utveckla praktiska metoder för ledning genom förståelse behöver utveckla ett ledarskap utifrån ett tolkande perspektiv genom ett systematiskt utvecklande (Sandberg & Targama, 1998).

Sandberg & Targama (1998) påtalar att det är sättet på vilket man förstår sitt arbete som bildar grund för både den *läransats* man utvecklar och använder och det *lärutfall* i form av specifik kompetens som man utvecklar och använder. Läransats och lärutfall framstår som en oupplöslig relation som baseras på förståelse av arbetet. Detta gör det möjligt att förklara varför vissa lär sig bättre än andra i arbetet. Om man använder en annan läransats lär man också på ett kvalitativt annorlunda sätt. Slutsatsen blir att en förändring av förståelse inte bara innebär förändring av kompetens utan också förändring av lärande (Sandberg & Targama, 1998). Medvetenhet om vår förståelse är enligt Sandberg & Targama (1998) en förutsättning för att börja förstå något på ett kvalitativt annorlunda sätt. Dock sker vårt huvudsakliga reflekterande inom ramen för vår befintliga förståelse av arbetet och leder till en utveckling av kompetensen inom ramen för den befintliga förståelsen. Om förståelsen skall förändras måste vi börja reflektera över hur vi förstår arbetet. En reflekterande hållning kan huvudsakligen ske genom självreflektion, reflektion genom dialog med andra samt genom att läsa forskning på området (Sandberg & Targama, 1998).

Peter Senge (1990) använder istället begreppsparet *adaptive learning*, ett sätt att lösa problem genom att analysera och dra slutsatser utifrån tidigare erfarenheter, och *generative learning*, en process där man utvecklar ett nytt sätt att förstå situationen vilket innefattar ifrågasättande reflektioner som kan leda till en förändrad tolkning av problemet och förutsättningarna. Han använder även begreppet *mental models* för att beteckna förståelse. Senge menar att förståelsen måste medvetandegöras intellektuellt för att kunna bli föremål för systematiskt ifrågasättande (Senge, 1990).

6. Vetenskapsfilosofiska utgångspunkter

I avsikt att lära mer om mitt studieobjekt, det systematiska kvalitetsarbetet, har jag anslutit mig till Gadamer genom att anta ett öppet förhållningssätt. Gadamers förhållningssätt var att lita på studieobjekten i betydelsen att vara öppen för att lära sig av dem. Vetenskapsteoretiskt utgår studien på så sätt från ontologisk hermeneutik vilket kan ses som en grund för att försöka förstå generell kunskapsbildning. Den ontologiska hermeneutiken kan användas för att närma sig ett klargörande av de förhållanden som finns mellan förståelseprocesser och metodgenererad kunskap. Utifrån det gör jag ett epistemologiskt antagande om att utsagor är subjektiva och kopplade till människors förståelse, vilket kan betecknas som relativism (Allwood & Eriksson, 2010). I studien utgår jag från att kunskaper uppstår i relationen mellan vetenskaplig kunskap och befintlig kontext utifrån förklarande förståelse där förståelsen av forskningsobjektet påverkas av mitt bidrag, vilket kan betecknas som hermeneutisk rationalism (Allwood & Eriksson, 2010).

Gadamers hermeneutiska filosofi utgör ett användbart teoretiskt verktyg för att reflektera kring den historiska bakgrundens betydelse för den offentliga insatsens resultat kopplat till Vedung (2009). När Gadamer fokuserar på historiens roll använder han begreppet *verkningshistoria.* Gadamer menar att vi alltid befinner oss i en historisk kontext och att den bidrar till att forma vår förförståelse. Eftersom de historiska förutsättningarna förändras allt eftersom tiden går kommer också tolkningarna att med tiden förändras. Hur vi ser på det systematiska kvalitetsarbetet, vad som är relevanta frågeställningar och utifrån vilka begrepp frågorna skall formuleras och besvaras är beroende av vad vi hitintills förstår, samtidigt som förståelsen utvecklas när vi lär oss mer. Vi kan inte frigöra oss från vår nuvarande förståelse när vi ska förstå något nytt enligt Gadamer (Allwood & Eriksson, 2010).

Enligt Gadamer är vi ofrånkomligen beroende av förförståelsen. För att fördjupa insikten om hur förförståelsen växer fram, inom ramen för det som Gadamer kallar verkningshistoria, vill jag använda socialkonstruktionistisk teori (Allwood & Eriksson, 2010). Allwood och Eriksson (2010) skriver att det ligger nära till hands för socialkonstruktionismen att anamma epistemologisk idealism som ontologi i betydelsen att vi kan ana existensen av en oberoende yttervärld men vi kan inte ha kunskap om den bortom de ramar som människans förståelse sätter (Allwood & Eriksson, 2010). Den socialkontruktionistiska teorin kan även utgöra verktyg för att förstå samhällets stabilitet, exempelvis varför kvalitetsarbetets roll inom skolväsendet verkar så svår att förändra. I vår vardagliga förståelse av verkligheten är vi oftast omedvetna om hur vår förståelse konstrueras socialt, vilket gör att vi ser världen som självklar. Detta vardagliga, oproblematiserande förhållningssätt sätter samtidigt ramar för hur vi förstår olika fenomen. Grundtanken för socialkonstruktivismen är att vår förståelse är skapad i social interaktion och är en produkt av kommunikationsprocesser i det samhälle vi lever i. Konstruktionerna handlar då om våra antaganden om begrepps innebörder inom vilka det ofta finns outtalade överenskommelser. De sociala konstruktionerna bidrar till att skapa vår bild av vad som är normalt. Att något utgör en social konstruktion innebär inte ett ifrågasättande av dess existens varken som fysiskt objekt eller som socialt fenomen (Allwood & Eriksson, 2010). Att synliggöra och problematisera vår socialt konstruerade förståelse med syfte att förändra vår föreställningsvärld, vår bild av verkligheten samt de beteenden som följer av vår verklighetsuppfattning blir ett socialkontruktionistiskt ställningstagande.

Förståelse och förståelseprocesser blir på så sätt centrala för min egen tolkning i avsikt att öka min egen förståelse för studieobjektet, men också för tolkningen av de studerade skolornas allteftersom förändrade förståelse för kvalitetsarbetet.

6.1 Teoretiska utgångspunkter för tolkning

Metodansatsen för det här arbetet är kvalitativ och hermeneutisk. Med det menas att mitt förhållningssätt präglas av inlevelse, viss form av värdering och subjektivitet. Jag kan sägas utgöra en del av den verklighet jag studerar och står på så sätt i en inre relation till forskningsobjektet, vilket faller inom en hermeneutisk ram. Vad gäller tolkning och förståelse inom hermeneutik illustreras processen ofta med den hermeneutiska spiralen, vilket betyder att tolkningen växer fram i en cirkulär rörelse mellan individens förförståelse och mötet med nya erfarenheter och idéer, vilket leder till ny förståelse som i sin tur blir förförståelse i kommande tolkningsansatser. Spiralmetaforen visar på att förståelsen ständigt förändras och aldrig kan återgå till en tidigare punkt. Processen kan också ses som att förståelse utvecklas i en dialog mellan ett inre reflekterande och ett yttre prövande. Det kan sägas innebära att jag närmat mig forskningsobjekt och material subjektivt utifrån min egen förförståelse. Jag har försökt se helheten i forskningsproblemet. Jag har försökt ställa helheten i relation till delarna och pendlat mellan helhet och del för att öka förståelsen. Jag har försökt ställa mig själv som subjekt i relation till forskningsobjektet och pendlat mellan min synvinkel och objektets synvinkel för att kunna tolka och förstå objektet.

6.1.1 Förförståelse av problemområdet

För Gadamer är förståelsen alltid lokal och betingad av ett historiskt sammanhang. All förståelse utgår från den förståelse man redan har, förförståelsen. Förståelsen är därmed begränsad till förförståelsen eftersom den sätter de ramar inom vilka man kan generera ny förståelse (Allwood & Eriksson, 2010). Förförståelsen är ett resultat av våra erfarenheter, vår kultur och det samhälle som omger oss. Då arbetsprocessen kring den här studien pågått i ungefär två år har min förförståelse och min förståelse kring det systematiska kvalitetsarbetet skapat och förutsatt varandra i en ständig hermeneutisk spiral. Min förståelse har förändrats av den litteratur, den forskning och de artiklar och rapporter jag läst. Den har förändrats av de frågor jag format och de intervjuer som hållits inom ramen för studien. Även i andra utbildningsmässiga sammanhang har jag deltagit och ingått i samtal, intervjuer och sammanträden kring systematiskt kvalitetsarbete och inom min yrkesverksamhet själv deltagit i att formulera rapportering av kvalitetsarbete till Skolinspektion. Inom ramen för studier vid Masterprogrammet i utbildningsledarskap vid Göteborgs Universitet har min förståelse för skolans verksamhetsfält också förändrats. När förståelsehorisonten vidgats har nya frågor blivit möjliga att ställa. När en tidigare förförståelse blev till förståelse är svårt att avgöra i den ständigt pågående spiralen.

Jag har arbetat inom kommunal skolverksamhet sedan arton år tillbaka och vid en skolenhet inom kommunen i studien under en tidsperiod om mer än tio år och har med mig lärande från många samtal, handlingar och händelser som jag kommer att bruka i min nuvarande kontext. Jag menar att jag kommer att förstå de dokument jag granskar utifrån den förförståelse jag har om verksamhetens förutsättningar och kultur. Detta skall inte ses som ett problem utan som en förutsättning för att skapa ny förståelse i enlighet med Gardamer (Allwood & Eriksson, 2010). Min förståelse för systematiskt kvalitetsarbete och skolan som verksamhetsfält har till största delen utvecklats inom ramen för den kommunala skolverksamhetens arbetssätt och kultur. För en hermeneutisk tolkning utgör detta ett brukbart perspektiv från vilket jag kan framhäva sådant jag enligt min nuvarande förståelse anser viktigt och bortse från annat.

6.1.2 Tolkning och analys

I tolkningsprocessen använder jag hermeneutisk tolkningsansats där texter och intervjuer tolkas utifrån helheten och helheten utifrån delarna. Ricoeur (1988) menar att skrivandet är en verksamhet som kan jämföras med talet, de pågår parallellt och det som kommer till skriften är diskursen som intention, en vilja att säga något. Skriftens frigörelse som sätter den istället för talet är textens födelse. Därför kommer jag att tolka texter och intervjuer utifrån en gemensam ansats. Enligt Gardamer närmar sig varje läsare en text med förförståelse och utan den skulle tolkning vara omöjlig. Våra individuella upplevelser, vår uppfattning om världen, människorna och samhället, i vilket socialt sammanhang vi rör oss, vår utbildning, våra kunskaper om textgenren, vårt språk, allt påverkar vår förståelse av texten (Bergström & Boréus, 2012). Jag redovisar därför min förförståelse för det sammanhang texter och intervjuer ingår i. I ett hermeneutiskt perspektiv är tolkningen av mening det centrala temat, med speciellt fokus på de frågor som ställs till en text, i det här fallet studiens frågeställningar. Jag kommer således att tolka texter och intervjuer utifrån den hermeneutiska ansatsen med syftet att kunna belysa och beskriva den studerade förändringsprocessen och på så sätt bidra till att skapa mening.

7. Metod

För att uppfylla studiens syfte att *belysa en kommunal skolverksamhets pågående förändringsprocess med att utveckla sitt systematiska kvalitetsarbete från kvalitetsredovisning till ett kontinuerligt förbättringsarbete* behöver studien pågå över tid och datainsamlingen påbörjades hösten 2012. Metoden har utgjorts av litteraturstudier, dokumentgranskningar och intervjuer. Litteraturstudier har genomförts för att kunna ge en historisk bakgrund till kvalitetsarbete och förbättringsarbete i samhället och inom skolan, och för att kunna uppfylla delsyftet att *belysa det komplexa samspel som föreligger från det att ett politiskt beslut fattats till att det blivit en institutionaliserad del av skolenheternas vardagsarbete genom att ställa ett enskilt fall i relation till kontextuella samband.* Dokumentgranskning av tre enheters kvalitetsredovisningar från 2010 har genomförts för att kunna belysa insatsens historiska bakgrund i det enskilda fallet. För att kunna få svar på ytterligare frågor gjordes kvalitativa intervjuer av de tre enheternas rektorer samt av för kvalitetsarbetet ansvariga utvecklingsledare på utbildningsförvaltningen i inledningen av 2013. Då hade den nya skollagen, den nya läroplanen och de nya allmänna råden om systematiskt kvalitetsarbete för skolväsendet kommit, i form av nya direktiv. Uppföljande intervjuer med de tre rektorerna utfördes under våren 2014. Även dokumentgranskning av Skolinspektionsrapporter som berör den regelbundna tillsynen av kommunens skolverksamhet hösten 2013 samt nyhetsartiklar berörs inom ramen för studien, för att kunna sätta det enskilda fallet i ett större sammanhang.

7.1 Metodologiska överväganden

När jag under hösten 2012, inom ramen för ett uppsatsarbete, intresserade mig för hur det systematiska kvalitetsarbetet utvecklats i en kommun utifrån en Skolinspektion övervägdes lämpliga metoder. Utifrån de frågor som väckts föll det sig naturligt att gå till dokument för att se hur kvalitetsarbetet redovisades. Dokumenten som beskrev kvalitetsarbetet var kvalitetsredovisningar och lokala arbetsplaner på enhetsnivå samt kvalitetsredovisning och kommunal skolplan på den kommunala nivån. I och med att den nya skollagen från 2011 förändrat kravet på kvalitetsredovisning fanns redovisningarna tillgängliga fram till och med

2010. Vid granskning av dokumenten föddes nya frågor. Då tillgänglig dokumentation efter 2010 var begränsad föreföll det naturligt att fråga ansvariga om arbetets fortskridande. Jag genomförde därför i början av 2013 intervjuer med tre rektorer inom skolområdet. Jag fick rekommendationen att söka fler svar hos förvaltningen och genomförde en intervju där i februari 2013.

Vid den tiden hade min handledare satt stopp då min studie blivit alltför omfattande. Hon rådde mig då att plocka ut endast en delmängd av materialet och spara resterande del till nästkommande uppsatsarbete. Den del som föreföll mest rimlig att lyfta ut som en enskild del utgick från dokumentstudier på den kommunala nivån och examinerades våren 2013 under titeln *Utbildningsinspektion - en språngbräda för arbetet med att uppfylla de nationella målsättningarna?* (Johansson, 2013).

Under våren 2013 presenterade Kommunen en ny struktur för systematiskt kvalitetsarbete. En programteoriutvärdering av den nya strukturen genomfördes av mig inom kursen kvalitet- och utvärdering inom utbildning. Programteoriutvärderingen examinerades i januari 2014 under titeln *Systematiskt Kvalitetsarbete - implementering, möjligheter och hinder* (Johansson, 2014). Hösten 2013 hade Skolinspektionen förlagt en reguljär tillsyn i Kommunens skolor, vilket blev en naturlig avstämning av kvalitetsarbetet. Under vårvintern 2014 genomfördes uppföljande intervjuer med rektorerna.

Man kan säga att valet av metod för studien vuxit fram utifrån de frågor som framkommit under tiden. Valet av metod har gjorts utifrån hur frågorna skulle kunna få ett svar och hur en process skulle kunna följas och beskrivas på ett förståeligt sätt. Det har funnits funderingar på att komplettera studien med enkät till personal. Jag valde bort det alternativet då jag såg att det svarade på andra frågor än vad som rymdes inom syftet. Att undersöka medarbetarnas relation till kvalitetsarbetet skulle utvidga området jag valt att studera. Fallstudier innefattar ofta någon form av direkta observationer vilket också funnits i mina tankar. Kvalitetsarbete är dock något som inte alltid sker vid specifikt avgränsade tillfällen som går att observera och av den anledningen förkastades denna metod. Om jag ser tillbaka förefaller fortfarande dokument och intervjuer vara det som kunnat ge mig svar på mina frågor.

7.2 Fallstudier som forskningsstrategi

När jag funderade på hur jag skulle kunna synliggöra en utvecklingsprocess valde jag att göra det som en fallstudie. Forskningsstrategin är lämplig för att kunna få syn på faktorer som kan förklara överensstämmelse eller diskrepans mellan officiella intentioner och faktiska resultat. Fallstudier ger enligt Merriam (1994) och Yin (2003) möjlighet att beskriva vardagliga processer. De menar att i fallstudier fokuserar forskaren på innebörder och sammanhang och belyser samspel mellan viktiga delar. Politisk styrning i utbildningssammanhang handlar om hur staten kan föra skolverksamheten i en bestämd riktning (Lidensjö & Lundgren, 2000). Att styra skolan förutsätter förståelse för skolan som institution och dess historia. De processer som ger upphov till politiska resultat är komplicerade nätverk av samverkande faktorer. Därför kan fallstudien belysa det samspel som föreligger från att ett politiskt beslut fattats till att det blivit en del av skolenheternas vardagsarbete.

Det som utmärker fallstudier menar Yin (2003) och Merriam (1994) är att de fokuserar på händelser, företeelser eller personer och är användbara för att undersöka praktiska problem, situationer eller svårigheter som finns i vardagen. Fallstudier är lämpliga att använda när fenomen inte kan skiljas från den kontext fenomenet befinner sig i (Merriam, 1994; Yin,

2003). Kvalitetsarbetet inom utbildning har varit en fråga i över trettio år och de problem som föreligger finns med stor sannolikhet inbäddade i den historiska, den samhälleliga och den vardagspraktiska skolkontexten. Att ställa ett enskilt fall i relation till dessa kontextuella samband kan lyfta fram både möjligheter och svårigheter som finns i det vardagsnära arbetet.

Enligt Stake (2000) kännetecknas ett fall av att det är en enhet, ett avgränsat system, där beteenden och mönster är bundna till systemet. Genom att koncentrera sig på ett fall belyses samspelet mellan viktiga aspekter inom det studerade fallet. Fördelen är att man studerar vad som sker under verkliga förhållanden (Wallén, 1996). Genom att belysa ett fall kan man tillföra kunskap av värde för andra liknande fall eftersom grunddrag i processen kan vara generella (Wallén, 1996). I studien ingår tre skolenheter samt deras gemensamma kommunala skolhuvudman. Dessa presenteras som två fall, ett på den kommunala nivån och ett på den lokala skolenhetsnivån. Varje fall ingår i en kontext och kontexten utgör en sammanflätad del av fallet.

7.3 Urval, bortfall och begränsning

I studien har tre nivåer beskrivits, den övergripande nationella nivån, den kommunala nivån och den lokala nivån. De tre olika nivåerna hänger nära samman och relaterar till varandra. Därför föreföll det naturligt att välja en huvudman och enheter som arbetar under denna. För att kunna beskriva de beslut som fattats på en nationell nivå har jag i studien använt mig av lagtext, remissyttranden, allmänna råd, förordningstext, artiklar och litteratur. Dessa refereras i bakgrundsbeskrivning och litteraturgenomgång men lyfts även fram i resultatredovisningen för att kunna beskriva händelser. Dessa texter har dock inte genomgått samma typ av analysförfarande som de dokument och intervjuer som ingår som mer direkta studieobjekt.

På den kommunala nivån har två utvecklingsledare på förvaltningen deltagit i en gemensam intervju. Detta urval föreföll naturligt då dessa personer vid tillfället var de som var mest insatta i det systematiska kvalitetsarbetets utformning. För dokumentgranskning på den kommunala nivån har rapporter från Skolinspektionens regelbundna tillsyn av huvudmannens skolverksamhet från hösten 2013 valts. Det har även skett en granskning av ett urval av lokal och regional mediarapportering under våren 2014. Urvalet här har skett utifrån vad som för studien varit relevant. Här kan naturligtvis finnas mer mediabevakning som förbigåtts då jag inte kan garantera att jag har kännedom om samtlig mediarapportering.

Vad gäller dokumentgranskning på den kommunala nivån från 2008-2013 har den presenterats i tidigare rapport (Johansson, 2013). Dokumentgranskning och intervju på kommunal nivå har även legat till grund för genomförd programteoriutvärdering av strukturen för systematiskt kvalitetsarbete (Johansson, 2014). Dessa två rapporter har i den här studien använts som bakgrundsmaterial och refereras till i resultatredovisningen för att kunna ge en beskrivning av kvalitetsarbetets utveckling.

På den lokala nivån har de tre skolenheternas rektorer intervjuats i två omgångar. Samtliga rektorer har deltagit i bägge intervjuomgångarna och det har varit samma personer som intervjuats. Urvalet ter sig naturligt då rektor är den funktion som enligt skollagen har ansvaret för enhetens systematiska kvalitetsarbete. De dokument som valts för dokumentgranskning på den lokala nivån är tre kvalitetsredovisningar från 2010, en från varje skolenhet. Detta för att kunna starta beskrivningen innan de nya förordningarna trätt i kraft. Även Skolinspektionens rapporter från 2008 och 2013 för var och en av enheterna har granskats och bildat underlag för intervjufrågor.

7.4 Tillvägagångssätt för datainsamling

Kvalitetsredovisningar från de tre skolenheterna har hämtats från skolornas hemsidor enligt tidigare publiceringskrav utom i ett fall då jag fick redovisningen e-postad till mig efter kontakt med skolans expedition och rektor. Skolinspektionens rapporter har hämtats från deras webbplats där de publiceras som allmänna handlingar. Nyhetsartiklar har hämtats via webbplatser för respektive nyhetsutgivare och förvaltningens egna nyheter från deras webbplats.

Via e-post togs en första kontakt med de tre rektorerna i början av 2013 då den ursprungliga studien presenterades (bilaga 1) och tider för intervjuer bokades. Under intervju med en av rektorerna fick jag rekommendationen att kontakta en person på förvaltningen vilket gjordes via e-post i januari 2013 (bilaga 2). Via uppföljande telefonsamtal bokades tid för intervju som genomfördes i februari 2013.

Rektorer och förvaltning kontaktades våren 2013 med ny information om förändringar i studien (bilaga 3 och bilaga 4). Förvaltningen fick även ta del av den första rapporten (Johansson, 2013) samt programteoriutvärderingen (Johansson, 2014). Våren 2014 kontaktades rektorerna via e-post angående en uppföljande intervju (Bilaga 5) och tider för intervjuer bokades.

Samtliga kontakter jag tagit och samtliga intervjutillfällen har präglats av ett intresserat, nyfiket och välkomnande bemötande och alla tidsbokningar och möten har kunnat genomföras utan minsta komplikation. Jag har slagits av hur det vid samtliga sju intervjutillfällen har framstått som att mina frågor välkomnats som ett utvecklande lärtillfälle för att nå längre i en form av gemensam förståelse för ett systematiskt kvalitetsarbete. Data som samlats in i undersökningen består utöver tidigare beskrivna dokument alltså av inspelade intervjuer. Intervjuerna har skrivits ut i sin helhet till textdokument som sedan legat till grund för vidare analys och bearbetning.

7.5 Textgranskning som metod

Berström & Boréus (2012) skriver att texter produceras i en oändlig mängd som resultatet av att en eller flera personer velat förmedla något till andra. Då de läses och refereras får de konsekvenser för vad människor tänker och gör. Hellspong (2005) menar att genom att titta på brukstexter så som rapporter, utredningar och lagar finns mycket att lära. Sådana texter spelar stor roll i vår tid eftersom de bidrar till vårt gemensamma tänkande. När vi fördjupar oss i det skrivna ökar förståelsen och vi hittar flera bottnar som synliggörs när vi tolkar texterna (Hellspong, 2005).

Stukát (2011) skriver om textanalys som ett sätt att söka kunskap. Berström & Boréus (2012) tar regeringar som exempel på texters betydelse. De hänvisar till att regeringar fattar beslut som redovisas i text och att de kritiseras i texter. Det är svårt att tänka sig studier av hur regeringsbeslut fungerar utan att delar av den omfattande textmängd som omger regeringar analyseras. Berström & Boréus (2012) fortsätter med konstaterandet att texterna bara säger en del av det som är intressant. En mängd handlingar och händelser föregår och följer efter varje beslut. Vad gäller textanalys som verktyg för samhällsvetenskapliga studier gäller att texter på olika sätt relaterar till människor och grupper. Texterna speglar både medvetna och

omedvetna föreställningar som människor i texternas tillkomstmiljöer hyser. De kan användas för att komma åt relationer mellan grupper som ligger utanför texterna och det är så texterna blir samhällsvetenskapligt intressanta (Berström & Boréus, 2012).

7.5.1 Granskade texter

Kvalitetsredovisningar är brukstexter som bidragit till vårt gemensamma tänkande kring kvalitetsarbete. Texterna kan också ge svar på hur man från verksamhetens sida ser på och vill presentera sitt kvalitetsarbete vilket var en viktig aspekt. När jag fördjupat mig i dem är min förhoppning att det jag kan synliggöra ökar vår förståelse och att vi hittar flera bottnar som synliggörs när vi tolkar redovisningarna. Förhoppningen är även att nya perspektiv ska öppna sig när kvalitetsredovisningarna relateras till andra texter och till ett omgivande sammanhang.

7.6 Kvalitativ forskningsintervju som metod

En intervju är ett samtal som har en struktur och ett syfte. Att intervjua någon är en aktiv process där intervjuare och intervjuperson tillsammans kan skapa kunskap. Intervjuer är särskilt lämpliga när man vill studera människors syn på, klargöranden kring eller få deras eget perspektiv på sin livsvärld (Kvale & Brinkmann, 2009). Intervjuforskaren är sitt eget forskningsverktyg. Intervjuarens förmåga att förnimma den omedelbara innebörden av ett svar och den horisont av möjliga innebörder som öppnar sig är avgörande. Detta kräver kunskap om forskningsämnet samt kännedom om olika intervjutekniker. Det förutsätter aktivt lyssnande och en maximal öppenhet för det som framkommer samt förmåga att ha kunskap, känslighet, följsamhet och veta vart man vill som intervjuare (Kvale & Brinkmann, 2009).

Dessa intervjuaraspekter har varit ledstjärnor för mig i arbetet med intervjuerna och jag har blivit allt bättre på det under studiens gång. Jag menar att det dock inte bara är intervjuaren som sätter sin prägel på intervjun utan i lika hög grad den intervjuade. De intervjuade har med engagemang bidragit till kunskapsproduktion genom att bidra till ett öppet och resonerande samtalsklimat. Vid de uppföljande intervjuerna med rektorerna kan man ana en större trygghet med intervjusituationen även hos dem och inte bara hos mig som intervjuare.

7.6.1 Intervjuer med rektorer och förvaltning

Intervjuerna med rektorer och utvecklingsledare har genomförts som kvalitativa halvstrukturerade intervjuer och utgått från intervjuguider. Studiens frågeställningar och den bakgrundsinformation som jag haft tillgång till efter dokumentgranskningar har legat till grund för utformandet av intervjuguiderna. På så sätt har det huvudsakligen funnits tre intervjuguider. En första intervjuguide för den första omgången med rektorsintervjuer, en för intervjun med utvecklingsledarna samt en för den senare omgången med rektorsintervjuer. Vid den senare omgången med rektorsintervjuer hade deras respektive kvalitetsarbete nyligen granskats vid Skolinspektion. Dessa rapporter var en liten del av det som låg till grund för utformningen av frågorna i intervjuguiden. En annan del var det utskrivna textunderlaget från den tidigare genomförda intervjun. På så sätt skedde vid intervjuerna en uppföljning av det som sagts vid tidigare intervju ställt i relation till vad som framkommit i inspektionsrapporten varvid den intervjuguiden anpassades för var och en av de tre skolenheternas egna särdrag utifrån en gemensam grundstomme.

En intervjuguide kan antingen utformas av omsorgsfullt utformade frågor eller som en beskrivning av de ämnen som intervjun skall handla om (Kvale, 1997). Mina intervjuguider har innehållit en kombination av dessa två. På så sätt har jag haft en tydlig struktur och riktning för samtalet, jag har vetat hur det skall inledas, vilka huvudfrågor som skall tas upp och i vilken riktning samtalet skall gå. Däremellan har det funnits möjlighet för de intervjuade att tolka frågorna och delta i ett resonerande samtal kring aspekter de sett som betydelsefulla. Öppenheten har även gällt mig som intervjuare vad gäller att jag haft utrymme att följa upp trådar som framträtt i samtalen, ställa följdfrågor och få mina tolkningar av de intervjuades svar bekräftade under samtalets gång. Kvale & Brinkmann (2009) menar att den öppenhet som råder i intervjun, med dess många beslut på platsen, till exempel om man ska följa upp nya ledtrådar i en intervjusituation eller om man skall hålla fast vid intervjuguiden, ställer stränga krav på intervjuarens förberedelser och kompetens. Frånvaron av regler för intervjun skapar ett öppet fält av möjligheter för intervjuaren. Därför har jag inför varje intervju tänkt igenom intervjuguiden såväl som min egen roll, vilken bakgrundskunskap jag bör använda och framförallt försökt att inta en öppen, närvarande och nyfiken hållning. Det är roligt att samtala om ett ämne man är initierad i med så kvalificerade personer och det skall finnas glädje i samtalen.

7.6.2 Intervjusituationerna

Kvalitetskriterier för en halvstrukturerad intervju har fungerat som riktlinjer för att nå en god intervjuarpraktik Detta avser omfattning av specifika och relevanta svar, omfattning av kortare frågor och längre svar, att som intervjuare följa upp och klargöra meningen i de relevanta aspekterna av svaren under själva intervjun, att tolka intervjun i stor utsträckning under själva intervjun samt därtill verifiera dessa tolkningar under intervjuns lopp så att intervjun till sist "rapporterar sig självt", den är en historia som knappt kräver ytterligare förklaringar (Kvale & Brinkmann, 2009). I hur stor grad dessa riktlinjer nåtts är svårt för mig att avgöra, men min absoluta ambition har varit att med riktlinjer till hjälp skapa goda och meningsfulla samtal.

Samtliga intervjuer har genomförts på respektive rektors eller utvecklingsledares expedition eller intilliggande konferensrum. Där har vi kunnat sitta ostörda. Den tid som avsatts för intervjuerna har i huvudsak varit lagom och bara vid ett tillfälle har jag känt mig stressad över att tiden runnit iväg. Den gången var intervjupersonen gott och väl villig och hade möjlighet att fortsätta samtalet vilket medförde att jag inte vid något av de sju intervjutillfällena upplevt den intervjuade som stressad. Tvärtom har stämningen varje gång varit välkomnande och förväntansfull. Flera gånger har de intervjuade påtalat att de sett intervjuerna som ett för dem själva användbart tillfälle att ta sig tid att reflektera över det systematiska kvalitetsarbetet och flera gånger har de intervjuade lyft fram intervjutillfället som ett lärtillfälle.

7.7 Organisering av datamaterialet

Då jag använder en hermeneutisk utgångspunkt har jag valt att betrakta, organisera och bearbeta mina studieobjekt som text. Inom hermeneutiken talar man om texter och textmetaforer. Texter ses som meningsbärande strukturer som bildar en väv där olika delar hänger samman och bildar en helhet. Text kan i detta fall var en utskriven intervju som därmed anses fixerad, till skillnad från ett pågående samtal (Allwood & Erikson, 2010). Fixeringen genom skriften träder istället för det levande talet (Ricoeur, 1988). Å andra sidan är skrivandet en verksamhet som kan jämföras med talet och intar dess plats. Det som

kommer till skriften ses som diskursen som intention, förstådd som en vilja att säga något (Ricoeur, 1988). Inom hermeneutiken betraktas även textmetaforer i betydelsen att vi ser något, exempelvis handlingar, som om de utgjorde text (Allwood & Erikson, 2010). Därmed behandlas även handlingar som text i mening att de utgör en meningsbärande struktur.

Varje intervju har varat i en dryg timma. Samtliga intervjuer har spelats in digitalt och i efterhand skrivits ut som text. Att skriva ut intervjuer är en tolkande process där en rad praktiska frågor uppstår. I lingvistiskt perspektiv är utskriften en översättning från ett muntligt till ett skriftligt språk där konstruktionerna på vägen bygger på en rad bedömningar och beslut. Muntligt tal och skrivna texter är förbundna med olika språkspel och olika kulturer. Utskrifter är kort sagt utarmade återgivningar av levande intervjusamtal (Kvale & Brinkmann, 2009). I användandet av utskrifter står man inför valet att återge intervjuuttalandena ordagrant eller ge dem en mer formell skriftspråkig karaktär. Det finns inga standardsvar utan svaren beror på avsikten med utskriften (Kvale & Brinkmann, 2009). Jag har gjort utskrifterna så nära den muntliga versionen som möjligt. I enstaka meningar har den muntliga versionen bestått av så pass mycket hummanden och avvikningar från en skriftlig meningsbyggnadskonstruktion att textversionen har fått justeras för att bli förståelig. Det som då justerats är att hummanden tagits bort och ordföljd bytts till en läslig meningsbyggnad där meningen med det sagda stått ut som det viktiga. Skratt, gester och konkreta material som haft betydelse under intervjun har som regel kommenterats i utskriften inom parentes. Den sammanlagda textmassan från de sju intervjuerna består av 92 utskrivna sidor.

7.7.1 Bearbetning och analys

Textanalysen har utgått från hermeneutisk analys och är fokuserad på tolkning som process med betydelsen att den vänder sig mot djupare skikt av texten samt mot läsaren som betydelseskapare (Hellspong, 2005). Tolkningen skall skapa en känsla av sammanhang och mening i relation till en kontext (Allwood & Erikson, 2010). Då studien pågått över tid har bearbetningen utgått från den förändrade förståelsehorisont som uppstår av att tränga in i ett meningsinnehåll som ett samtal eller en text.

1. Genomläsning av skolenheternas kvalitetsredovisningar. Vilka delar av texterna som svarade gentemot studiens syfte och frågeställningar avgjordes utifrån den teoretiska bakgrunden. Då texten födde tankar eller frågor antecknades dessa. Då tabeller lästes gjordes uträkningar uttryckt i procent som antecknades jämte tabellen där denna information saknades.

2. De delar av texterna som hänförde sig till intresseområdet sammanfattades. Under varje rubrik skrevs de frågor som uppstått och de problem som syntes i respektive textavsnitt ringades in. Den hermeneutiska tolkningsspiralen användes för att jämföra helheten med delarna samt delarna i förhållande till helheten, både inom varje text och genom varje text som en del i jämförelse texterna sammantaget.

3. För att kunna belysa områden som textanalysen inte besvarat sammanställdes intervjufrågor till rektorsintervjuer. När intervjuerna genomförts skrevs de ut som text och lästes igenom tills materialet var välbekant.

4. Intervjumaterial och textgranskning väckte nya frågor. Texter hade även granskats inom ramen för en angränsande studie (Johansson, 2013) vilket ökat förståelsen för problemområdet. En intervjuguide sammanställdes inför intervju med utvecklingsledare

på utbildningsförvaltningen. När intervjun genomförts skrevs den ut som text och lästes igenom tills materialet var välbekant.

5. Programteoriutvärdering av ny struktur för systematiskt kvalitetsarbete utfördes (Johansson, 2014). Den byggde på dokumentgranskning och intervju med förvaltning. Utvärderingsrapporten, samtliga intervjuutskrifter samt tillkomna rapporter från Skolinspektion och nyhetsartiklar i media lästes och utgjorde grund för den intervjuguide som sammanställdes inför uppföljande omgång med rektorsintervjuer. En sammanfattning av tidigare intervju och respektive inspektionsrapport sammanställdes för var och en av de tre skolorna varvid intervjuguiden blev anpassad till kontexten. När intervjuerna genomförts skrevs de ut som text och lästes igenom tills materialet var välbekant.

6. En bearbetningsprocess utifrån det samlade empiriska materialet startade. Kvalitetsredovisningarna och sammanställningarna samt intervjuutskrifterna lästes på nytt och ställdes i relation till varandra och till den teoretiska begreppsramen. De ställdes även i relation till den kommunala och till den nationella nivån. Intervjuutskriften från den kommunala nivån lästes på nytt och ställdes i relation till övriga intervjuutskrifter, inspektionsrapport och mediarapportering samt till den teoretiska ramen och den historiska tillbakablicken.

7. Vid bearbetningen började mönster framträda. Dessa strukturerades och kategoriserades utifrån studiens syfte med hjälp av den teoretiska begreppsramen.

7.7.2 Analysarbetet och redovisning av resultatet

En textanalys belyser ett samhällsvetenskapligt problem med hjälp av en intressant fråga och ett bra tillvägagångssätt för att besvara den (Bergström & Boréus, 2012). Med stöd av den hermeneutiska tolkningen som skapar en känsla av sammanhang och mening har jag som ytterligare verktyg valt att låta mig inspireras av processutvärderingens verktygslåda. Processanalyser granskar förloppen mellan politikens införande och resultaten. De ramar som omger styrsituationen förs in i bilden inklusive faktorer verksamma vid insatsernas tillkomst. Processanalyser kan såväl bidra till teoribildning kring regerandets problematik som ha praktisk betydelse för att förstå, modifiera och förbättra (Vedung, 2009).

För att kunna beskriva, analysera och förklara politisk styrning krävs en teoretisk begreppsapparat och till min hjälp har jag haft Lidensjö & Lundgrens (2000) begreppsram. Jag har även använt begrepp och styrmodeller från Forsberg (2012) för detta syfte. Begrepp från Vedungs (2009) implementeringsteori och från Blossing (2008) används i syfte att förklara utifrån ett teoretiskt perspektiv. Sandberg & Targama (1998) samt Senge (1990) bidrar med teoretiska perspektiv som hjälper till att tolka förståelse och rationalism.

Vad gäller strukturingen och redovisningen av resultatet vändades jag över hur jag skulle presentera det. Jag beslöt att låta mig inspireras av förklarande processutvärdering. Därav börjar beskrivningen med de ramar och de styrinstrument som initieras på den nationella nivån, fortsätter med åtgärdernas verkan på den kommunala och så småningom den lokala nivån. Ambitionen är att det som förklaras skall sättas in i sitt sammanhang (Vedung, 2009). För att kunna beskriva och förklara förändringsprocessen utgår redovisningen från Vedungs (2009) teori om faktorer som påverkar resultatet av offentliga insatser. Dessa åtta faktorer har fördelats på de tre nivåerna så att *Insatsens historiska bakgrund* och *Övrig omgivning* används som områden på den nationella nivån. *Insats, Implementering, Andra myndigheter* och

Marknad finns med i beskrivandet av förändringsprocessen på den kommunala nivån medan *Adressater* och *Kontrollens organisation* återfinns på den lokala nivån. Den teoretiska begreppsramen möjliggör ett förklarande och skapar förutsättningar för att sätta in det som förklaras i ett större sammanhang där komplicerade faktorer kan sättas i relation till varandra. Jag har därför vävt in det teoretiska perspektivet i resultatredovisningen och låtit det bli ett fundament för det som beskrivs.

Beskrivningen av den kommunala nivåns förändringsarbete görs som en fallstudiebeskrivning. För att kunna belysa en förändringsprocess tar beskrivningen sin utgångspunkt i en regelbunden tillsyn som genomförts 2008 och följer arbetet med att ta sig an ett förändringsarbete utifrån de nationella regleringarna. Arbetet följs fram till nästa tillsyn och dess efterspel i media 2014. Vid analysen har data förts samman så att en kronologisk ordning följs i redovisningen. Denna beskrivning tolkas och förklaras med hjälp av den teoretiska begreppsramen och sätts i relation till omgivande sammanhang. För att ge liv åt resultatet och tolkningen belyses beskrivningar och teoretiska begrepp med citat och förklaringar ur genomförd intervju på förvaltningsnivå. Skälet till detta är att försöka förstå det beskrivna fallet genom teorin.

Resultatredovisningen från den lokala nivån har disponerats lite annorlunda. I den första delen har även här förändringsarbetet sammantaget över de tre enheterna beskrivits kronologiskt som ett sammanhållet fall. Den första delen rör de gemensamma mönster som framkommit omkring själva förändringsprocessen från det att den sista lagstadgade kvalitetsredovisningen produceras för läsåret 2010-2011 fram till våren 2014. Förklaringar från dokumentanalyser och citat ur rektorsintervjuer varvas med textavsnitt från bakgrundsavsnittets litteraturgenomgång för att resultatet skall kunna förstås i ett vidare sammanhang. I analysarbetet av förändringsprocessen stod tre faser ut och dessa redovisas under varsin underrubrik. För att kunna tolka och förklara hur man kan förstå de tre faserna har jag använt Gadamers hermeneutiska filosofi som teoretiskt verktyg kombinerat med begrepp från Senge.

I den andra delen av resultatredovisningen från den lokala nivån har materialet organiserats utifrån två huvudlinjer; *skolenheten som en arena för realisering* och *skolenheten som en arena för formulering*. Under den första linjen redovisas fyra aspekter i form av möjligheter eller hinder för att realisera ett systematiskt kvalitetsarbete utifrån direktiv och regleringar. Dessa aspekter kan alla relateras till Vedungs (2009) teori om faktorer som påverkar resultatet av offentliga insatser och organiseras därför under rubriker som knyter an till Vedungs teori. Den teoretiska begreppsramen används här för att kunna förklara aspekterna och sätta in dem i ett sammanhang och belyses med uttalanden ur rektorsintervjuerna. Under den andra linjen, *skolenheten som en arena för formulering,* redovisas fyra aspekter som ser ut att fungera som drivkrafter för skolenheternas eget systematiska kvalitetsarbete. Aspekterna har organiserats utifrån en tolkning som framkommit då intervjumaterialet ställts i relation till bakgrundskunskap. Inom den första delaspekten, rektors interventionsteori, har jag genomfört en rekonstruktiv tolkning av det tänkta genomförandeförloppet utifrån en teoretisk förståelseram med hjälp av begrepp som inflöde, omvandling, utflöde och utfall. Inom den sista delaspekten, faser i förbättringsarbetet, har en av skolenheterna lyfts ut ur materialet som en enskild fallbeskrivning för att förtydliga den delen av resultatet.

Den sista delen av resultatredovisningen utgörs av en tväranalys av det resultat som redovisats från de olika nivåerna och utgör ett försök att ringa in någon form av gemensam problematik där de tre nivåerna berör varandra och tolka denna problematik med hjälp av den teoretiska begreppsramen.

Vad jag gör genom att tolka och ställa resultaten i relation till de teoretiska begreppsramarna och perspektiven såväl som det historiska sammanhanget är att jag inför en begreppslig byggnadsställning som ger stadga åt det empiriska resultatet. Min framställning får ett inslag av rekonstruktiv tolkning (Vedung, 2009). Det kan förefalla ovanligt att ta in litteratur från bakgrund och tidigare forskning rakt in i resultatredovisningen. För att få till stånd en löpande analys som gör tolkningen rättvisa behövde jag dock använda litteraturen som verktyg inom resultatredovisningen. Jag hoppas att jag förtydligat mitt syfte med detta i tillräcklig grad.

7.8 Etiska överväganden

Etiska överväganden handlar om att utföra kvalitativt god forskning och i det skydda individer som deltar. Samtidigt som individen ska skyddas från skada och kränkning, *individskyddskravet*, är forskningen angelägen för samhället. Vid sidan av nyttan har forskningsresultaten ett egenvärde. Det finns ett etiskt motiverat imperativ att bedriva forskning: *forskningskravet*. Många forskningsetiska problem kan beskrivas som vägningar mellan dessa krav (Vetenskapsrådet, 2011).

Vad gäller studiens syfte, att *belysa en kommunal skolverksamhets pågående förändringsprocess med att utveckla sitt systematiska kvalitetsarbete från kvalitetsredovisning till ett kontinuerligt förbättringsarbete,* kan detta vara angeläget för samhället eftersom det kan bidra till att få fram kunskaper som i ett större perspektiv kan leda till förbättrad planering, beslutsfattande, förändring av organisationer och kommunikationsstrategier (Vetenskapsrådet, 2011). Utöver detta syftar studien till att *belysa det komplexa samspel som föreligger från det att ett politiskt beslut fattats till att det blivit en institutionaliserad del av skolenheternas vardagsarbete genom att ställa ett enskilt fall i relation till kontextuella samband.* Vetenskapsrådet (2011) menar att människan vill kunna förklara och förstå vilket många gånger är en god motivering för forskning (Vetenskapsrådet, 2011). Önskan att veta och förstå är det som legat till grund för studiens frågeställningar. Vad gäller individskyddskraven ser jag dessa som gällande både individer och organisationer i en fallstudie som den här. Detta etiska krav är också det som vållat mig mest huvudbry.

Den som forskningen gäller ska vara informerad och ha samtyckt i förväg. De som deltar i intervju skall vara informerade om syftet och om att de kan avbryta deltagandet. Information om studiens syfte har inför varje intervju delgivits via informationsbrev (bilaga 1, 2 och 5). I inledningen av intervjuerna har en sammanfattning av denna information getts. Då rapportskrivningen senarelagts än vad som från allra första början var tänkt har jag ånyo kontaktat de intervjuade med uppdaterad information (se bilaga 3 och 4). Även när det gäller dokumentgranskning får man fundera kring huruvida valet av texter eller hur de framställs och tolkas blir problematiskt ur ett etiskt perspektiv. Berörda har fått information om vilka texter som granskats och vid intervjuer fått tillfälle att ställa frågor om läsningen.

Vad jag funderat kring är hur jag i en fallstudie kan skriva fram resultat och samtidigt beakta individskyddskraven. I studien fanns inget intresse av att jämföra skolenheterna eller att lyfta fram enskild skolenhet eller rektor. Jag var istället intresserad av att hitta gemensamma nämnare och bestämde mig tidigt för att redovisa resultaten på skolenhetsnivå som en helhet. Med andra ord fanns heller inget behov av att kunna urskilja en särskild skolenhet varvid jag, utifrån individskyddskravet, beslutade mig för att inte anteckna namn vid intervjutillfällena. Dessa finns inte heller med på inspelningsfiler eller i utskrifter. Jag har valt att inte beskriva skolenheterna närmare eftersom organisationen då skulle bli mer oskyddad. Vid

resultatredovisningen av kvalitetsredovisningar har jag undvikit att skriva ut exempel som skulle avslöja vilken enhet det handlar om. Naturligtvis kan man ändå, om man är bekant med en persons sätt att uttrycka sig, känna igen en rektors röst genom de citat som finns med i resultatredovisningen. En rektor kan känna annorlunda inför att se sina talade ord i skrift, eller vilja göra andra tolkningar än vad jag gjort. Jag hyser stor respekt för de intervjuades arbete och hoppas att mina tolkningar och mitt sätt att lyfta fram skolornas arbete skall synliggöra deras komplexa vardag vilket kan bidra till kunskaper av värde. Detta får avgöra om avvägningen mellan individskyddskrav och kunskapsintresse blivit tillfredsställande.

Kring den kommunala nivån finns liknande funderingar. Även om de intervjuade fått information samt tagit del av den rapportering som gjorts (Johansson, 2013 & Johansson, 2014) och varit positiva till deltagande så står resultatet fram för aktuell organisation och de personer som innehar den befattning som avses. Även här får avvägningar göras och motiveras med att forskningen är angelägen genom de förbättringar som den kan leda till. Vetenskapsrådet (2011) skriver att vid enkäter och intervjuer kan kravet på skydd av de medverkandes identitet tillgodoses genom maskerade svar (Vetenskapsrådet, 2011). Detta har lett fram till beslutet att ge kommunen namnet Kommunen i studien. Det som vållat mer huvudbry är referenslistan, där både inspektionsrapporter och nyhetsartiklar skriver fram identifikationen på organisationerna. Jag har där maskerat känsliga referenser. För att tillgodose forskningskrav på genomlyslighet finns referensens ursprungliga form och övrigt material sparat, varvid denna information kan kontrolleras vid behov.

7.9 Generaliserbarhet

En fallstudie kan inte bli generaliserbar, men den belyser ett verkligt fall där grunddrag i processen kan vara generella och därmed kommunicerbara och tillämpbara och på så sätt ändå tillföra kunskap av värde för andra liknande fall (Wallén, 1996). Denna svagare form av generaliserbarhet kan benämnas relaterbarhet (Stukát, 2011). En fallstudie som den här möjliggör en relativt djup belysning. Samtidigt innebär det lilla omfånget på material en begränsning. Enligt Yin (2003) handlar generalisering inom fallstudier mer om analytiska generaliseringar, det vill säga att utöka och generalisera teorier än om att göra statistiska generaliseringar. Säkert har andra kommuner och skolor liknande fall av utvecklingsområden där en generalisering av teorin kan vara giltig och för dem utgöra reflektionsunderlag.

7.10 Validitet

Att redovisa sin förförståelse kan ses som en del i validitetsaspekten. Bergström och Boréus (2012) skriver att forskaren själv behöver beaktas i validitetsbedömningen med sin historiskt och socialt präglade förförståelse. För att uppnå god validitet behövs en valid forskningsfråga och en valid metod för att besvara den. Undersökningen måste vara utförd på ett sätt som är tillförlitligt i alla steg. Texterna ska ha valts med omsorg och vara förankrade i ett sammanhang och forskaren ha en medvetenhet vid texttolkningen (Bergström & Boréus, 2012). Med utgångspunkt i detta har jag försökt redogöra för min historiskt och socialt präglade förförståelse som växt fram inom den kommunala skolverksamheten samt inom den ständigt ökande förståelsen genom studier och deltagande i dialoger och verksamhetsanknuten praktik. I intervjusituationer har jag kunnat kontrollera det som tolkats från tidigare intervju, från granskade texter och rapporter samt spegla min förståelse av det studerade mot de intervjuades förståelse. Om jag lyckas uppfylla syftet och om de metoder jag valt är de bästa för att komma åt svaren kan naturligtvis diskuteras.

7.11 Reliabilitet

God reliabilitet innebär att vara noggrann i undersökningens alla led och eliminera felkällor i möjligaste mån. Textläsningen måste vara noggrann för syftet (Bergström & Boréus, 2012). Eftersom jag i studien betraktar både texter, utskrivna intervjuer och handlingar som text blir tolkningsaspekten en reliabilitetsfråga. För forskaren handlar det om att förstå det som studeras på djupet och att göra rika beskrivningar av det studerade. Min ambition har varit att beskriva processen så utförligt så att läsaren själv kan gå tillbaka till materialet och bilda sig en uppfattning, vilket skulle kunna borga för en god intersubjektivitet. Min tolkning blir som beskrivits i metoddelen ett slags rekonstruktiv tolkning, varvid jag är med och konstruerar förståelsen av studieobjekten. Genomskinlig och förhoppningsvis välgrundad argumentation blir då det som ger studien dess tillförlitlighet. Jag har, för att läsaren skall kunna rekonstruera mina bearbetningar, underbyggt mina tolkningar med citat och tillfört en teoretisk ram. Jag har även försökt beskriva sammanhang, t ex de sammanhang där intervjuer genomförts, för att läsaren skall kunna få en så god uppfattning som möjligt. Intrasubjektiviteten handlar om att jag själv skulle vara konsekvent nog i mina tolkningar till att nå samma resultat med samma material vid en annan tidpunkt. Det har jag arbetat med genom att återvända till det empiriska materialet flera gånger samt genom att gå tillbaka till det först granskade materialet i slutet.

8. Resultat

8.1 Den övergripande nivån och dess instrument för styrning

Staten har på en övergripande nivå ansvaret för utbildningsväsendet. Sedan 1975 har man på olika sätt försökt styra in utvärdering som ett redskap för kvalitetsutveckling inom utbildning. Sedan 1997 med hjälp av förordningstext som 1996 förstärktes med allmänna råd om kvalitetsredovisning. Resultaten har dock låtit vänta på sig. Skolorna och kommunerna bedriver fortfarande inte ett systematiskt kvalitetsarbete på det sätt som förväntas. 2010 startar en ny styrkedja och ett nytt försök att få igång det systematiska kvalitetsarbetet.

8.1.1 Juridik - reglering som författning

Lagar, förordningar och föreskrifter är bindande. Allmänna råd är rekommendationer till stöd för hur skolans författningar kan tillämpas. Med regler kan staten påbjuda, förbjuda eller erbjuda hur något bör tolkas och vilka handlingar eller aktiviteter som ska genomföras. I och med den nya skollagen som kom 2010 (SFS 2010:800) förändrades lagstiftningen som reglerar det systematiska kvalitetsarbetet inom skolväsendet. Tidigare reglerades kvalitetsarbetet genom förordningen om kvalitetsredovisning. Numera regleras det systematiska kvalitetsarbetet i skollagen. De tidigare utgivna allmänna råden om kvalitetsredovisning (SKOLFS 2006:18) ersattes under senhösten 2012 av Allmänna råd med kommentarer om systematiskt kvalitetsarbete för skolväsendet. Dessa finns publicerade i Statens skolverks författningssamling (SKOLFS 2012:98). Staten har alltså använt en juridisk styrning för att komma till rätta med det systematiska kvalitetsarbetet inom utbildning.

8.1.2 Ideologi - reglering som påverkan

Inom utbildning finns en ideologisk form för styrning som reglerar verksamheten genom information och påverkan. Den ideologiskt grundade styrningen sker genom produktion och

spridning av information och kunskap muntligt och skriftligt, formellt och informellt. Den juridiska styrningen kan ses som ett verktyg för att i nästa steg nå ut med en tydlig ideologisk styrning. Vad gäller det systematiska kvalitetsarbetet har detta bland annat skett genom de allmänna råd med kommentarer som Skolverket (2012) utgivit hösten 2012. Skolverket har även anordnat en rad skolutvecklingsaktiviteter för rektorer och huvudmän med inriktningen systematiskt kvalitetsarbete. Dessutom finns vägledande material utgivet på Skolverkets webbplats. Även Skolinspektionen har ett stödmaterial på sin webbplats. Inom den nya statliga rektorsutbildningen är det systematiska kvalitetsarbetet samt mål- och resultatstyrning ett huvudområde. I vilken grad dessa aktiviteter har påverkat aktörernas handlingar och den ideologiska inriktningen har övertagits av skolan och huvudmännen kan man fråga sig. Skolinspektionens granskningar har hittills inte visat på ett sådant resultat.

8.1.3 Ekonomi - reglering som fördelning av resurser

Ekonomi används som ett sätt att understödja både den juridiska regleringen och styrningen av skolans värden, mål och innehåll. Med fokus på relationen stat-kommun sker finansieringen av skolan genom statliga anslag till kommunerna. I botten finns de kommunala skattemedlen. Statens finansiella styrning av skolan omfattar också statliga myndigheter som Skolverket och Skolinspektionen. Skolinspektionen kan vitesbelägga huvudmän som inte sköter sitt uppdrag (Ds 2009:25) (Forsberg, 2012).

Ett sätt på vilket staten använder ekonomi som styrmedel för det systematiska kvalitetsarbetet är att Skolinspektionen fått utökade resurser för granskning av utbildningsverksamheterna där systematiskt kvalitetsarbete varit ett målområde för reguljär granskning hos alla skolor och huvudmän. Med stora ekonomiska resurser genomför Skolinspektionen tillsyn och kvalitetsgranskningar i alla Sveriges kommuner och skolor. Både innehåll, arbetsformer och organisering av verksamheten står i fokus.

8.1.4 Utvärdering - reglering som utfallskontroll

Utvärdering är ett ytterligare instrument för reglering av skolan och en mer expertbetonad grund för policy och praktik. Skolinspektionen tittar t ex vid både reguljär granskning och kvalitetsgranskningar på hur det systematiska kvalitetsarbetet bedrivs och rapporterar tillbaka till regeringen varje år. De huvudmän och utbildningsenheter som anses ha brister i det systematiska kvalitetsarbetet beläggs med föreläggande som skall åtgärdas och rapporteras. I särskilt allvarliga fall kan förelägganden kombineras med vite. Detta styrmedel har varit starkt inriktat på att följa upp den lagförändring som skett 2010.

8.1.5 Insatsens historiska bakgrund

De nya bestämmelserna var, som visats i den historiska tillbakablicken, inte någon avreglering av funktionen kvalitetsarbete, utan av den tidigare specifika formen kvalitetsredovisning. Min tolkning är att förändringens inriktning ansluter till den politik som tidigare förts och inte innebär ett brott mot denna. Förändringen ser på ytan ut att vara mer symbolisk, då den går i linje med tidigare förordning. Själva förändringen kan tyckas marginell. Min tolkning är ändå att förändringen var allvarligt menad eftersom den ägnades relativt betydande uppmärksamhet och har följts upp med både ideologiska, ekonomiska och utvärderingsmässiga styrmedel av betydande omfattning som även återrapporteras till regeringen.

8.1.6 Övrig omgivning

Graden av stöd från den övriga omgivningen påverkar resultatet av offentliga insatser. Det kan vara stöd/motstånd från omgivande aktörer såsom organisationer. Lärarförbundet (2012) till exempel är en stark intresseorganisation inom utbildning och de ifrågasätter om allmänna råd är det bästa sättet att främja skolornas kvalitetsarbete och påpekar att de nya reglerna i allt väsentligt gynnar ett kvalitetsarbete som ser likadant ut som förut bortsett från att kravet på kvalitetsredovisning försvunnit. Lärarförbundet befarar att riktlinjernas utformning kommer att leda till att huvudmännen kommer att ta fram rutiner och strukturer för uppföljning av författningarnas samtliga mål vilket kan ta tid och kraft från lärares och skolledares egna bedömningar och prioriteringar. Min tolkning är att den återrapportering som skett visar att det inte ser ut som att huvudmännen tagit fram den grad av rutiner som lärarförbundet befarat. Att skolornas kvalitetsarbete ännu ser ut som tidigare, eller är lika obefintligt som tidigare vill lärarförbundet tolka som en följd av den marginella regeländringen. Jag gör en annan tolkning här. Eftersom den juridiska regleringen följts av en så stark ideologisk, ekonomisk och utvärderingsmässig styrning menar jag att staten har för avsikt att förändra kvalitetsarbetets inriktning. Den hittills uteblivna förändringen tolkar jag i termer av att skiftet från detaljstyrning till idébaserad eller ideologisk styrning kommit att äga rum på ett retoriskt plan men inte på ett praktiskt. Utifrån Sandberg & Targamas (1998) syn på förståelse kan detta bero på att man försökt styra inom ramen för ett rationalistiskt perspektiv och en top-down princip. Denna förbiser hur medarbetarnas sätt att förstå hur sitt eget och organisationens arbete fungerar i en djupare mening (Sandberg & Targama, 1998). Sandberg & Targama (1998) har visat hur människor tenderar att lära sig nya saker inom ramen för den förståelse man redan har och att det krävs mer för att förändra förståelsen och börja agera annorlunda. Utifrån Gardamers sätt att se på förståelse vill jag se detta som att det systematiska kvalitetsarbetet präglas av verkningshistorien och att detta gör att förändringsarbetet går långsamt. Skolan har inte en tradition av att bedriva den tänkta typen av kvalitetsarbete och förståelsen för vad som avses, präglas av den historiska förståelseramen.

8.2 Den kommunala nivån

8.2.1 Kvalitetsarbetet fram till 2011, en angelägenhet för det kommunala självstyret?

I den senast genomförda regelbundna tillsynen av Kommunens skolverksamhet 2008 samt i kvalitetsgranskningar av rektors ledarskap inom Kommunen 2011 har man fått påpekanden om brister i det systematiska kvalitetsarbetet och uppföljning av arbetet mot de nationella målen i likhet med många andra kommuner (Johansson, 2013). I skolplan och kvalitetsredovisning från 2011 samt protokoll från barn- och utbildningsnämnd under 2011-2012, är det inte tydligt utskrivet att det systematiska kvalitetsarbetet i Kommunen kopplas till elevernas kunskapsresultat. I nämnda dokument nämndes inte att det systematiska kvalitetsarbetet varit ett prioriterat utvecklingsområde för huvudmannen (Johansson, 2013). Detta bekräftas i intervju.

Alltså jag minns inte att jag har tänkt så här att ja så här stod det i den rapporten, alltså skall vi börja med att,.. (Citat från intervju på förvaltningsnivå.)

En del förändringar i upplägget av kvalitetsarbetet kunde enligt dokumenten tolkas som initierade utifrån påpekanden i kvalitetsgranskning men i intervju menade man att det

sammanträffandet var en slump och att förändringen gjorts utifrån ett praktiskt behov. Samtidigt menade man att dessa två ofta sammanfaller.

Det är spännande nu när du gör den kopplingen... Ja men det är för att jag har tittat på dokument, och då ser man ju vissa saker. *Ja, men många gånger gör vi ju saker utan att vi kopplar, alltså den där kopplingen skall vi ju absolut se till att den blir synlig när vi får inspektion igen, för det är ju klart att man går tillbaka och tittar vad har man sagt tidigare så va? Så det var väldigt bra att du sa det. Och sen är det ju också så att en inspektion identifierar många gånger det som vi själva är medvetna om att här har vi förbättringsområden.* (Citat från intervju på förvaltningsnivå.)

I dokumenten syntes en ambition att utveckla kvalitetsarbetet så att det på ett tydligt sätt skulle beskriva samtliga resultat utifrån ett helhetsperspektiv på vetenskaplig grund. Utifrån dokumenten syntes effekterna som huvudmannen önskade av kvalitetsarbetet huvudsakligen vara att verksamheten genom uppföljning och analys skulle förbättras samt ge de politiska organen tillförlitliga underlag för beslutsfattandet (Johansson, 2013).

Enligt Lidensjö & Lundgren (2000) kommer de berörda ofta att fortsätta handla enligt sin egen historiskt etablerade logik och eventuellt vidta motåtgärder eftersom berörda anser att de har bättre insikt i organisationens förutsättningar än vad beslutsfattarna kan ha. Vedung (2009) menar att mellanhändernas inställning både kan främja och hämma resultatutvecklingen beroende på hur de uppfattar den offentliga politik som skall genomföras. Recentralisering kan, enligt Forsberg (2012), ses som ett återtagande av ansvar och befogenheter från staten gentemot det kommunala självstyret. Detta gäller dels frågor om den kommunala förvaltningen av skolan och dels skolans innehåll. Att Skolinspektionen 2008 blev en egen myndighet med utökat uppdrag är ett tydligt exempel. Det handlar om en statlig intervention för skolutveckling som inrymmer specifika föreställningar om hur den kommunala ledningen av skolan bör ske genom en rationell planerings-, genomförande- och utvärderingsprocess, som ska dokumenteras i varje steg och där samtal ska föras med staten med utgångspunkt i dessa dokument (Forsberg, 2012). En tolkning som förefaller rimlig kan då vara att det finns en i grunden positiv inställning till den offentliga politiken och till det systematiska kvalitetsarbetet, men att man i alla fall till en början ifrågasätter en recentralisering där staten genom Skolinspektionen går in och petar i vad som man eventuellt uppfattar som detaljer och som borde vara frågor för det kommunala självstyret.

I samband med att den nya skollagstiftningen kom genomförde kommunen utifrån huvudmannaperspektiv en tolkning av vilka förändringar som behövde genomföras och det beslutades i samverkan med utbildningsnämnden att det skulle tas fram en ny struktur för det systematiska kvalitetsarbetet (Johansson, 2014). Våren 2012 fick utvecklingsledare inom förvaltningen en uppdragshandling från förvaltningschef att ta fram en struktur för det systematiska kvalitetsarbetet (Johansson, 2014). I intervju framkom att förändringarna i Skollagstiftningen var det som fick kommunen att bestämma sig för att ta fram en ny plan för det systematiska kvalitetsarbetet.

Min bild av det är att det var ett starkt incitament med den nya skollagen. För under, från det den trädde i kraft, pågick också ett arbete med att titta på vilka förändringar behöver vi göra nu för att motsvara den nya skollagstiftningen. Och då var ju detta med systematiskt kvalitetsarbete, egentligen var det ju så att jaha kvalitetskravet med kvalitetsredovisning försvinner. Men vi stärker kravet på ett systematiskt kvalitetsarbete. Då måste vi tolka det lokalt, vad ska vi, vad står det för hos oss. Och då startades ett arbete med ... som innebar

dels att anpassa efter skollagen, men också i att förvaltningen och nämnden också har ju en väldigt stark vilja att erbjuda en god kvalitet. Det vill säga då måste vi också ha ett aktivt kvalitetsarbete där vi identifierar vilka processer behöver vi bevaka, vad är det vi följer, vad är det vi kan synliggöra i ett kvalitetsarbete? Men att det blev just där och då, det tror jag har en stark koppling till skollagen. (Citat från intervju på förvaltningsnivå.)

Lidensjö & Lundgren (2000) menar att ledningens auktoritet är en betydelsefull styrresurs. Auktoriteten består av elementen effektivitet och samtycke. Effektiviteten är förmågan att genomföra gjorda åtaganden och samtycke är dess stöd hos medborgarna. Symbolpolitik kan också utgöra en viktig styrresurs. I ljuset av detta kan man göra tolkningen att man går en balansgång för att upprätthålla auktoriteten. Dels bör man visa förmåga att genomföra sina åtaganden, som huvudman i förhållande till statens direktiv och som förvaltning i förhållande till nämnden. Samtycket består av att man vill erbjuda en god kvalitet till kommuninnevånarna. Att ta fram en helt ny struktur för kvalitetsarbetet när den nya lagen trätt i kraft kan som styrresurs betraktat ses som en stark symbolisk handling.

8.2.2 Styrprocess; att planera en insats

Utifrån skrivningarna i den nya skollagen togs en ny struktur och nya verktyg för det systematiska kvalitetsarbetet fram av huvudmannen och en implementeringsprocess påbörjades under 2013. Strukturen bildades av den helhet som verktyg, strategier och aktiviteter tillsammans utgjorde samt av kopplingarna mellan dessa delar och hur de är relaterade till varandra (Johansson, 2014).

Ett verktyg i form av ett årshjul arbetades fram av en arbetsgrupp och samverkades med en referensgrupp med lärare, förskollärare, rektor och fackliga representanter från verksamheten och medbedömdes av en chefsgrupp. Arbetsgruppen bestod av utvecklingsledare från förvaltningen, rektorer, förskolechefer och rektor från gymnasiet. Årshjulet gäller alla verksamhetsformer, från förskola till vuxenutbildning och utgår från tre fokusområden; lärande- och utveckling, likabehandling och barn- elevhälsa samt delaktighet. Årshjulet utgår från kärnan i verksamheterna, kvalitetsskapande möten. Det inbegriper processer för identifiering av utvecklingsområden, planering, uppföljning, analys, dokumentation, utvärdering och åtgärdande. Ett av målen med årshjulet är att det skall vara ett stöd i det systematiska kvalitetsarbetet genom att ge en tydlig struktur för arbetet både på enhetsnivå och arbetslagsnivå. Det skall fungera inom alla verksamhetsformer, från förskola till vuxenutbildning och innehålla några viktiga fokusområden för verksamheterna utifrån styrdokumenten. Det andra målet med årshjulet är att det ska hjälpa till att bilda en helhet av de delar som ingår i kvalitetsarbetet, beskriva hur delarna hänger ihop och skapa systematik i arbetet. Det tredje målet är att årshjulet konkret skall synliggöra hur förvaltningen tänker om sitt systematiska kvalitetsarbete (Johansson, 2014).

Arbetsgruppen valde också ett analysverktyg från Skolverket. Analysverktyget skall vara ett hjälpmedel i all sin enkelhet och hjälpa till med att få medarbetarna att stanna upp i arbetet för att reflektera över vad som sker och vad som behöver utvecklas och dokumentera arbetet. Verktyget utgår från att identifiera, analysera, åtgärda och utvärdera med hjälp av frågeställningarna; Vad gör vi?, Varför gör vi det?, Får det önskad effekt?, Hur gör vi det?, Hur blev det?, Kan vi göra det ännu bättre? Målet med analysverktyget är att det skall hjälpa till att komma fram till analys så att arbetet inte stannar vid att beskriva vad som gjorts (Johansson, 2014).

Lidensjö & Lundgren (2000) menar att ett växande antal aktörer på formuleringsarenan innebär en tidig förankringsprocess men inte nödvändigtvis att klyftan mellan denna och de som skall genomföra reformen minskar. Kompromisser i formuleringsstadiet kan bygga på uppfattningar som inte fullt ut avspeglar verkligheten för de som skall realisera besluten. Om styrinstrumenten genom kompromisser utformas för att tillgodose olika krav kan de förlora sin styrkraft genom att de blir omöjliga att realisera. Styrprocessen kan även påverkas av lokala formuleringsarenor som mest handlar om olika intressegruppers styrkeförhållanden.

Ja och det är väl det som vi så småningom bör tänka in i det arbetet som vi har jobbat med nu i en ny struktur för det systematiska kvalitetsarbetet. Då har vi ju tänkt väldigt mycket att hitta möjligheter att göra de här jämförelserna på alla nivåer egentligen. Att bygga ett system för det. Ja, för tittar vi bakåt så att vad vi varit bra på är ju på individnivå och kommunnivå men inte där emellan. Och det har vi tagit med oss som viktiga aspekter. Det är ju fler aspekter, men att ha, försöka hitta alla nivåer och att kunna jobba på dem. Det är något vi har tagit med oss in i det nya. (Citat från intervju på förvaltningsnivå.)

I intervju lyfts de valda verktygen för kvalitetsarbetet fram som ett sätt för förvaltningen att styra. Vart och ett av verktygen har också mål kopplade till sig (Johansson, 2014). Lidensjö & Lundgren (2000) menar att styrmål behöver balanseras. Om aktörerna saknar stabila och konsistenta mål kan de inte rimligen förverkliga dem. Överambitiös målstyrning kan innebära att organisationer företar strategiska målreträtter, dvs justerar mål som verkar stå utanför deras kontroll till mål som enklare kan kontrolleras t ex mål som gäller organisationens egna beteenden, rutiner och procedurer.

8.2.3 Mellanhändernas implementering av det statliga programmet

Kommunerna samt deras sammanslutningar är, enligt Lidensjö & Lundgren (2000), en betydelsefull grupp mellanhänder. De uppträder som implementerare genom att ställa sitt organisatoriska nätverk till förfogande för genomförande av statliga program. Hur går det till?

I slutet av januari 2013 fanns verktygen synliga på utbildningsförvaltningens personalhemsida och därefter presenterades de på bred front inom organisationen. Förvaltningen använder sig av en redan befintlig struktur inom organisationen som kallas teampilotorganisation. Organisationen har funnits i ett flertal år och består av hundratalet utvalda ”teampiloter” som representerar arbetslagen. Teampiloterna träffas kommunövergripande på regelbundna träffar som förvaltningen anordnar. Inom ett av förvaltningen utsett utvecklingsområde informeras och utbildas teampiloter och rektorer och får även tid för diskussioner och praktiskt utvecklingsarbete under träffarna (Johansson, 2014). För implementeringen av det systematiska kvalitetsarbetet har förvaltningen valt några aktiviteter som genomförs under implementeringsfasen i första hand riktat till rektorer, förskolechefer och teampiloter. Några av aktiviteterna leder direkt till prestation genom uppdrag som sedan följs upp. Förvaltningen genomförde aktiviteter i form av informations- och diskussionsträffar för rektorer och teampiloter samt gav dessa i uppdrag att föra ut verktygen till sina enheter och arbetslag (Johansson, 2014).

Så nu står vi inför att vi börjar att implementera processer och stöd, och struktur och verktyg för enheten i första hand nu. Eftersom att vi har tänkt att det börjar nerifrån och då vill vi också börja med implementeringen på det sättet. När vi går ut nu med det här utåt i organisationen så kommer vi att göra det på ganska kort tid på så bred front som vi bara kan. Det vill säga att vi riktar oss till våra förskolechefer och rektorer och inom samma månad tar

vi samma sak med alla våra teampiloter som är 100 lärare och förskollärare ute i vår organisation. Och vi kommer också jobba med det i nätverken, när vi i mindre grupper jobbar med förskolechefer och rektorer. Och i slutet av, eller fram på vårkanten här så kommer vi också då att ha det som tema i nämnden där de blir involverade också. (Citat från intervju på förvaltningsnivå.)

Genomförandespelet påverkar enligt Lidensjö & Lundgren (2000) styrprocesserna. Här förekommer andra aktörer och spelet bestäms nu av kommunala maktstrukturer. Mål som beslutats centralt kan kommunalt framstå stå långt ifrån lokala problem och inte erbjuda realistisk vägledning för genomförande. På kommunal nivå gör man då gärna tolkningar som anpassar mål och resurser och får dem att stämma överens med redan pågående verksamheter. I förvaltningsintervju ges exempel på sådan anpassning.

Och sen kan man väl säga att hela teampilotsarbetet fick en sådan inriktning som hade med betyg, bedömning, uppföljning att göra. Ja, jag skulle nog vilja säga att alla de här sakerna var egentligen redan påbörjade, för att man, så att kritiken som kom från Skolverket kom inte som någon överraskning egentligen. Ja, och tittar man på det här med det som så småningom blev hela det här med teampilotsarbetet så hade det ju börjat långt, långt tidigare egentligen kring betyg och bedömning, alltså man var väldigt mycket fokuserad just på den biten, men så av olika skäl så låg den nere ett tag. 2007, var det liksom självklart att blåsa liv i det igen. Just det, och då blev det ju också väldigt naturligt sedan att plocka in det också i hela reformarbetet, när alla nya reformer kom med ny skollag och läroplaner och betygssystem och alltihopa så. (Citat från intervju på förvaltningsnivå.)

Som styrprocess betraktat skulle detta kunna ses som en form av "guideline-writing", där tjänstemän tolkar fattade beslut och transformerar dem till regler.

Målet med huvudmannens insats kan formuleras som att skapa en processkedja för avstämning, målstyrning, utvärdering, analys och strategi. Det vill säga att rektor och personal utifrån uppföljningar av arbetssätt och metoder, organisering, formativ bedömning, kollegial handledning och systematisk uppföljning av verksamhet analyserar vad i verksamheten som påverkar resultaten och utifrån det beslutar om insatser och utvecklingsområden som sedan genomförs. Målet med processkedjan knyter naturligt an till skollagens och styrdokumentens intentioner om ett systematiskt kvalitetsarbete som ligger till grund för en förbättrad verksamhet och måluppfyllelse vilket kan sägas utgöra det andra programmålet; att leva upp till skollagens och styrdokumentens riktlinjer. Man vill även göra synligt hur utbildningsförvaltningen tänker om sitt systematiska kvalitetsarbete (Johansson, 2014).

Det är ändå ett möjliggörande, vi har kunnat jobba, vi har tänkt strategiskt, att hur implementerar vi nya läroplaner, reviderade planer, vi har tittat över vilka förändringar och vilka anpassningar vi behöver göra för att vi har ny skollag, att ha fokus på de sakerna, därav sitter vi nu med ett nytt material kring systematiskt kvalitetsarbete. (Citat från intervju på förvaltningsnivå.)

8.2.4 Den kommunala interventionsteorin

Bakom den insats som genomförs finns ett antal antaganden om hur arbetet skall ge effekt. Det antagande som fanns hos förvaltningen i fasen då verktygen togs fram var att det i första hand inte gällde att ta fram modellen för huvudmannanivå, utan att det gällde att hitta en modell som fungerade på arbetslagsnivå och sedan bygga arbetet därifrån (Johansson, 2014).

Vi kommer inte att lyckas att göra ett bra systematiskt kvalitetsarbete kommunövergripande om vi inte också stödjer att det fungerar på arbetslagsnivå och på enhetsnivå. (Citat från intervju på förvaltningsnivå.)

Antagandet att arbetet måste börja ”nerifrån” var utgångspunkt för den strategi som valdes för att gripa sig an arbetet med att implementera verktygen inom hela utbildningsorganisationen. Förvaltningens arbete utifrån antagandena att arbetet börjar ute i arbetslagen samt att arbetet styrs genom verktygen leder till konstaterandet att verktygen på något sätt behöver nå ut och förankras i arbetslagen. Att komma till den önskade effekten, att gå från redovisning av resultat till att ett systematiskt utvecklande av verksamheten ständigt skall pågå på alla nivåer ser förvaltningen som en stor utmaning man har framför sig (Johansson, 2014).

För här har det blivit så att vi har pratat mycket om att gå från kvalitetsredovisning till ett systematiskt kvalitetsarbete. Ja, vad utgör skillnad? Ja, att kvalitetsredovisning, det uppfattas nog många gånger som någonting man rapporterar. Resultat. Ja så här blev det. Men när vi har resonerat om ett systematiskt kvalitetsarbete, så innefattar det ju mycket mer, och det förstår man ju från skolverkets stöd också. Man måste få en process som börjar med alltså vad blev det för resultat? Hur analyserar vi det resultatet? Vart är det vi ska någonstans och vad ska vi ha för riktning framåt? Och hur gör vi det? För att sedan få ett nytt resultat och så ha den processen igång hela tiden. Sen har vi också haft som en viktig utgångspunkt att det här måste fungera på alla nivåer. Det måste vara en aktiv process på alla nivåer. (Citat från intervju på förvaltningsnivå.)

Ett annat grundläggande antagande är att man för att få ett aktivt kvalitetsarbete behöver identifiera vilka processer som behöver bevakas och följas och vad som kan synliggöras. Bland annat innebär detta att man vill följa utvecklingen ända ut i klassrummen, synliggöra kvalitetsarbetet och skapa stöd för systematik genom krav på dokumentation. Antagandet att förändringen behöver hända i klassrummen ligger bakom strategin att leda genom rektorsuppdrag med klassrumsbesök och uppföljningssamtal. Antagandet utgår från att nya tankar föds i samtalen vilket skapar nya processer i klassrummen. Antagandet att processen behöver bevakas och följas ligger bakom strategin för uppföljningen med rektorer av utförda uppdrag. Genom att följa vad rektorerna har sett kan man analysera vilka processer man behöver fortsätta att bevaka genom nya uppdrag. Antagandet är på så sätt att rektorernas arbete som pedagogiska ledare på enheterna leder till förändringar i synsätt och metoder i klassrummen. Arbetet med att systematiskt följa upp vilka synsätt och metoder som påverkar verksamhetens resultat skall utveckla ett professionellt förhållningssätt samt arbetssätt som leder till en ständig utveckling av verksamheten (Johansson, 2014).

Och det är väl det som vi ser som vår största utmaning, att gå från att redovisa kvalitet till att tänka i en kvalitetsprocess hela tiden. (Citat från intervju på förvaltningsnivå.)

Som styrprocess betraktat skulle detta kunna ses som "field-implementation", då lärarna utför sin dagliga gärning. Lärarnas handlingar framstår då för dem själva som en realistisk anpassning till verkligheten medan de för de styrande möjligen skulle kunna framstå som ostyrbarhet.

8.2.5 Från kommunalt självstyre till samverkan via andra myndigheter

Den politiska ledningen på nationell och kommunal nivå utgör styrsubjekt.

Och det behöver vi, vi har resonerat så att det är styrdokumenten som talar om, det är det som vi skall bedriva systematiskt kvalitetsarbete kring. Och sen naturligtvis inom vår politiska nämnd intresserad av hur vi följer de nationella styrdokumenten. Och på så vis hänger de politiska målen samman med detta. Men det är ju utgångspunkt för de politiska målen är också nationella mål i våra styrdokument. Och då har vi valt att inte göra några andra skrivningar. Vi har använt väldigt mycket förordningstext och så där. (Citat från intervju på förvaltningsnivå.)

Kontrollen organiseras genom den tillsyn som Skolinspektionen regelbundet i alla verksamheter och hos alla huvudmän. Tillsynen är inriktad på hur kommunen tar sitt ansvar för verksamheten och fokuserar faktorer som har betydelse för lärandemiljön och för elevers möjligheter att nå målen för verksamheten. Tillsynen grundar sig på dokument, besök och intervjuer (Skolinspektionen, 2014). Skolinspektionen genomförde regelbunden granskning i kommunen under hösten 2013. Förändringen av den politiska styrningen av skolan innebar att kommunerna skulle ansvar för tillsyn, uppföljning och utvärdering av det egna skolväsendet. I många kommuner har detta inte skett vilket enligt Lidensjö & Lundgren (2000) kan tolkas som brist på kompetens men också som en förväntan på att den statliga skoladministrationen skall ta över. Att utvärdera det egna skolsystemet kan också uppfattas som försvårande för den lokala styrningen. Samtidigt, menar Vedung (2009) att det som kommer ut av en intervention kan påverkas av hur andra myndigheter och aktörer agerar i implementeringsskedet. Skolinspektionens agerande blir på så sätt intressant både som organiserare av statlig kontroll, men också som aktör för ideologisk påverkan.

Men nu får vi ju en ny utbildningsinspektion i höst. Vad tänker ni då? Kring det här? Men nu har ni ju en struktur här, så det känns som att det blir något roligt egentligen, spännande att se? *Ja, jag är ganska övertygad om att vi kommer att ha ett stort glapp mellan. Det här som vi tänker och verkligheten. För det taktar inte. Men jag tänker också att, ja nu får vi en inspektion, nu, de kommer att synliggöra saker för oss som vi sedan kan arbeta vidare med. Så vi får se det som hjälp på vägen. Att identifiera, okej så här uppfattas våran verksamhet. För det är ju en stor insats som skolinspektionen gör, det är mycket arbete, och då får vi också förvalta det resultatet vi får från dem. Och spegla det utifrån de bilderna vi har och se vad behöver vi jobba vidare med.* (Citat från intervju på förvaltningsnivå.)

Enligt Lidensjö & Lundgren (2000) är splittringen mellan central och lokal skolförvaltning särskilt synlig i frågor som rör utvecklingsarbete och utvärdering och leder även till policyträngsel.

Det är ändå ett möjliggörande, vi har kunnat jobba, vi har tänkt strategiskt, att hur implementerar vi nya läroplaner, reviderade planer, vi har tittat över vilka förändringar och vilka anpassningar vi behöver göra för att vi har ny skollag, att ha fokus på de saker, därav sitter vi nu med ett nytt material kring systematiskt kvalitetsarbete. Vi har fått det som ett uppdrag, och det finns säkert saker som vi inte har... Som vi kan göra ännu bättre ja. *Då återstår det helt enkelt. Vi kommer inte att kunna fånga alla bollar samtidigt. Risken är att vi då tappar allihopa också.* (Citat från intervju på förvaltningsnivå.)

Sandberg & Targama (1998) menar att trots att ledare många gånger formulerat en klar vision och lagt ned stor möda på att informera om den tycks medarbetarna inte utföra arbetet i enlighet med visionerna. Sandberg & Targama (1998) menar att skiftet från detaljstyrning till idébaserad styrning kommit att äga rum på ett retoriskt plan men inte på ett praktiskt. Detta

beror på att de försökt göra det inom ramen för ett rationalistiskt perspektiv och en top-down princip. Denna förbiser hur medarbetarnas sätt att förstå hur sitt eget och företagets arbete fungerar i en djupare mening (Sandberg & Targama, 1998). Medvetenhet om detta kan anas i intervjusamtal och att arbetet på ett praktiskt plan ännu inte *taktar* med visionerna, såsom förutspåddes av aktörerna, är även vad inspektionsrapporten påtalar.

Och det är väl det som vi ser som vår största utmaning. Förhållningssättet till det systematiska kvalitetsarbetet? *Ja, att gå från att redovisa kvalitet till att tänka i en kvalitetsprocess hela tiden. Och någon gång måste man börja den processen. Och våga hålla ut hela den processen. För annars får man inte den här spiralen, eller hur man skulle kunna beskriva det, annars blir det ingen cirkel. Och det är ju också därför vi jobbar på så bred front som möjligt, för att, vi kunde ju valt att det här får förskolecheferna och rektorerna ta ansvar för, men om vi stöttar dem mer än så då med vår teampilotsorganisation då alltså det som vi, alltså alla våra teampilotsorganisationer handlar ju om ett kvalitetsbegrepp. Hur utvecklar vi mer kvalitet i vår verksamhet? Och då är det ju såklart de vi skall använda i detta.* (Citat från intervju på förvaltningsnivå.)

Skolinspektionens tillsyn visade att även om rektorerna och lärarna har en god kännedom om elevernas resultat på individ- och gruppnivå, behöver uppföljningen bli mer systematisk på skolenhets- och kommunnivå. För att bedriva ett funktionellt utvecklingsarbete och rikta resurser dit de bäst behövs måste huvudmannen ha kunskap om verksamheternas behov. Därför är det av central betydelse att resultaten följs upp och analyseras. Detta arbete måste också dokumenteras för att en utvärdering av insatta åtgärder ska kunna göras i efterhand. Att huvudmannen inte systematiskt följer upp kvaliteten innebär att huvudmannen inte har den kännedom som behövs för att kunna vidta adekvata åtgärder. Skolinspektionen bedömer att kommunen saknar tillräcklig kunskap om kunskapsresultat och måluppfyllelse och därmed saknas också grund för åtgärder och uppföljningar inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet. Tillsynen visar att detta kvalitetsarbete brister på flera nivåer i organisationen, både på enhetsnivå och på övergripande huvudmannanivå. Denna brist konstaterades även i samband med att Skolverket genomförde tillsyn i Kommunen år 2008 (Skolinspektionen, 2014).

Skolinspektionen (2014) gör utifrån ovanstående bedömning ett ingripande där man förelägger Kommunen att vidta följande åtgärder inom området Uppföljning och utveckling av utbildningen:

- Huvudmannen ska bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete som består i planering, uppföljning och utveckling av utbildningen.
- Det systematiska kvalitetsarbetet ska dokumenteras.

Detta kan ställas i relation till Skolinspektionens (2013) årsrapport till regeringen för 2012 där svenska skolors kvalitetsarbete och dess betydelse för att skolan ska utvecklas framåt inom områdena undervisning, studiemiljö och det pedagogiska ledarskapet fokuseras. Mer än hälften av de granskade kommunerna kritiserades för brister i deras arbete med att ge alla elever en likvärdig utbildning. I stort sett alla granskade kommuner uppvisade brister i det systematiska kvalitetsarbetet vad gällde verksamhetsuppföljning, analys och åtgärder för att förbättra verksamheten.

8.2.6 En medierad relation ger information till marknaden

Lidensjö & Lundgren (2000) lyfter fram *medieringsarenan* som begrepp där man hävdar att den politiska styrningen av utbildning allt mer handlar om att styra med hänsyn till hur olika reformer förmedlas medialt, tolkas medialt och transformeras medialt. Vedung (2009) menar att marknadens reaktion eller beslutsfattarnas antecipering av denna kan påverka utslaget av en politisk reform. Även marknadens förväntade tryck påverkar utfallet. Marknaden, i det här fallet kommuninnevånare och vårdnadshavare, får information om Skolinspektionens syn på Kommunens utbildningsverksamhet och det systematiska kvalitetsarbetet som bedrivs via media. Vad gäller den genomförda inspektionen togs den upp i lokala och regionala media. I tidningarna lyfts kritiken som kommit i inspektionen men även de skolor som klarat inspektionen helt utan anmärkningar får medial uppmärksamhet. Skolinspektionens ansvarige uttalar sig till media och säger att:

"Vi tittar inte på själva undervisningen utan på förutsättningarna för att kunna bedriva undervisning." (L[redacted], 2014, 27 feb).

"Dokumenten avslöjar om arbetet bedrivs rätt. Bara genom att begära in handlingar från rektorn får de ordning på sina papper och det är oerhört viktigt. Kopplingen mellan dokument och funktion i arbetet är tydlig." (L[redacted], 2014, 27 feb).

"Det är jättekul att det finns skolor som klarar det med samma förutsättningar som de andra." (L[redacted], 2014, 27 feb).

Kommunen i sin tur kommenterar inspektionen i sina egna nyhetskanaler på webben.

"I Skolinspektionens tillsyn framträder systematiskt kvalitetsarbete som gemensamt utvecklingsområde för alla utbildningsverksamheter i Kommunen. Det stämmer väl överens med utbildningsförvaltningens egen uppfattning att det är ett prioriterat utvecklingsområde." ([redacted] Kommun, 2014).

"På de skolor där man kommit en bit på vägen och infört rutiner för det systematiska kvalitetsarbetet, har Skolinspektionen inte sett några brister. Det tyder på att vi är på väg i rätt riktning när det gäller att ta fram en samlad dokumentation för analys av kunskapsresultat och måluppfyllelse. Skolinspektionens tillsyn är en god hjälp i det fortsatta arbetet att förbättra och utveckla det systematiska kvalitetsarbetet både på skolnivå och förvaltningsnivå." ([redacted] Kommun, 2014).

Man lyfter även att Skolinspektionen lyft fram styrkor såsom hög måluppfyllelse, elever som trivs och är stolta över sin skola, välfungerande värdegrundsarbete, engagerade lärare, rektorer och en förvaltningsledning som vill utveckla verksamheten. ([redacted] Kommun, 2014).

En klar förändring syns nu i att inspektionen ses som en hjälp både i att formulera utvecklingsområden och i att stötta det pågående utvecklingsarbetet. Där man till en början ifrågasatte den recentralisering där staten genom Skolinspektionen går in och petar i vad som man eventuellt uppfattar som detaljer och som tidigare var frågor för det kommunala självstyret verkar man nu uppfatta staten som en samarbetspartner. Relationen mellan

formuleringsarenan och realiseringsarenan kan här förstås som en medierad relation. Samtidigt har en förskjutning skett från politik till juridik i den här formen av styrning.

8.3 Den lokala nivån

De resultat som hänför sig till den lokala nivån, skolenheternas systematiska kvalitetsarbete, har organiserats utifrån tre olika dimensioner. Den första delen rör de gemensamma mönster som framkommit omkring själva förändringsprocessen från det att den sista lagstadgade kvalitetsredovisningen produceras för läsåret 2010-2011 fram till våren 2014. Den andra dimensionen berör den del av skolenhetens kvalitetsarbete som utgår från det faktum att enheten utgör en arena för realisering av de nationella intentionerna med ett systematiskt kvalitetsarbete och som styrs av regleringar, förvaltning och myndighetsuppföljning. Fyra aspekter har i materialet visat sig i form av möjligheter eller hinder för att bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete. Dessa relaterar och står i ömsesidigt förhållande till den tredje dimensionen, som berör skolenheternas eget systematiska kvalitetsarbete. Även här har ett mönster framtecknats ur materialet med fyra påtagligt synliga aspekter vilka dels ser ut att fungera som drivkrafter för kvalitetsarbetet samt dels avgöra hur långt kvalitetsarbetet hunnit nå genom hur de relaterar till varandra.

8.3.1 Förändringsprocessen

När man befinner sig i en förändringsprocess kan det vara svårt att se vad det är som är det föränderliga och vad som är beständigt eftersom förändringen sker gradvis. Förändringsprocesser är i sig själva föränderliga och rör sig genom ett landskap av vad vi brukar beteckna som faser oavsett om förändringen handlar om vilka roller vi tar i en ny gruppkonstellation, en omorganisation, nya familjeomständigheter eller ett skolförbättringsarbete. Ett skolförbättringsarbete på skolor som lyckats initiera, genomföra och hålla kvar ett verksamhetsutvecklande arbete över tid har visat sig passerat genom fyra faser; initiering, implementering, institutionalisering och spridning (Blossing, 2008). Att så är fallet är något som blivit upptäckt och synligt i efterhand. När man befinner sig mitt i processen är den inte alltid så lätt att se. Initieringsfasen kan verka rörig och ostyrig med många delar men om arbetet väl når fram till en institutionaliseringsfas har alla dessa lösa bitar fallit på plats, trådar har knutits samman och mönstret börjar framträda. Att ha insikt i att faserna finns och vad de innebär kan stötta förändringsprocessen och göra vägen tydligare. En skola kan samtidigt vara inbegripen i många olika utvecklingsprojekt vilka då vid samma tidpunkt kan befinna sig i helt olika faser (Blossing, 2008).

Studiens tre skolenheter har i sina förändringsarbeten och i sitt systematiska kvalitetsarbete hunnit olika långt på förändringsresan. Ändå har jag valt att redovisa deras utveckling som delar av en helhet i stället för var för sig. Jag valde detta förfaringssätt tidigt av en enkel anledning. Den var att jag inte avsåg att göra en jämförande studie mellan enheter, jag ville försöka få syn på ett mer övergripande mönster i hur kvalitetsarbetet utvecklas.

8.3.1.1 Fas 1 Den sista lagstadgade kvalitetsredovisningen

Istället för att ge förtydligande exempel direkt ur studiens tre kvalitetsredovisningar, vilket skulle vara väldigt identifierande, har jag valt att förtydliga kvalitetsredovisningarna på tre sätt. Det första genom att beskriva dem i allmänna ordalag, det andra att redovisa några av alla de frågor som uppkommit vid granskningen av kvalitetsredovisningarna. Genom att ställa frågor i ljuset visar man på vad som hade varit önskvärt att förtydliga. Det tredje sättet att

förtydliga kvalitetsredovisningarna samt den förändringsprocess som pågått är att redovisa exempel på de tre rektorernas sätt att tala om dem i efterhand. De uttalanden som kommer från intervjuerna med rektorerna markeras i texten med kursiv stil.

Samtliga av dessa förtydliganden handlar om att vända sig om och se bakåt. Ju mer märkliga kvalitetsredovisningarnas form ter sig, ju längre kan man ana att man rest på förändringsresan. I den vardagliga förståelsen av verkligheten är man oftast omedveten om hur förståelsen konstrueras socialt, vilket gör att man ser världen som självklar och oberoende av hur man konstruerar den. Detta vardagliga, oproblematiserade förhållningssätt sätter samtidigt ramar för hur man förstår olika fenomen. Så länge kvalitetsredovisningen var det självklara sättet att redogöra för kvalitetsarbetet i skolan satte det ramarna för förståelsen av vad kvalitetsarbete var. De frågor som i efterhand ställs var kanske inte relevanta då, beroende på hur den dåvarande förståelsen såg ut. Eftersom förförståelsen och förståelsen hela tiden skapar varandra och förutsätter varandra i en ömsesidig relation är det inte lätt att veta när förståelsehorisonten vidgas. Min ambition är ändå att visa på att den faktiskt gjort det.

Tanken med kvalitetsredovisningen var att den skulle ge en samlad bild av kvalitet och måluppfyllelse grundat på fakta och beskrivningar. Den skulle vara framåtsyftande och ligga till grund för utvecklingsarbete och verksamhetsplanering och vara ett levande dokument (Ärlestig, 2011). När studiens tre skolenheter våren 2011 skriver sina kvalitetsredovisningar för innevarande läsår är det den sista redovisningen under den gamla förordningen om kvalitetsredovisning. Därefter träder den nya skollagens regleringar i kraft. Kvalitetsredovisningarna från de tre enheterna ger en beskrivande bild av måluppfyllelsen. Man kan också se att den i alla fall till viss del legat till grund för utvecklingsarbete och framåtsyftande planering samt att den förankrats i personalgruppen. Hur levande dokumentet varit är svårt att avgöra både utifrån analys av redovisningarna och av rektorernas bild.

Förut var det mer så att rektorn skulle skriva en kvalitetsredovisning och i bästa fall så tog rektor in material från arbetslagen, och gärna då hela vägen både elever, arbetslag och från alla parter så. Men det kunde ju också vara rektors kvalitetsredovisning. (Citat från rektorsintervju.)

För att kommunerna skulle få en samlad bild av skolornas resultat behövde de vara jämförbara och på förvaltningsnivå skapades mallar för skolornas kvalitetsredovisningar. Den lokala tolkningen av vad som skall utvecklas styr också vad som utvärderas. Det förutsätter en diskussion om vad som är en god nivå och om den nivån är tillgodosedd (Ärlestig, 2011). De tre enheternas kvalitetsredovisningar följer mycket riktigt en gemensam och väl inarbetad mall med huvudrubrikerna; Inledning, verksamhetens förutsättningar, viktiga händelser under läsåret, arbetet i verksamheten, resultat i förhållande till de nationella kunskapsmålen, elevhälsobokslut och avslutning. Redovisningarnas huvudsakliga karaktär är beskrivande av verksamheten, det arbete som pågått samt de resultat som uppnåtts. I den mån begrepp som analys, behovsinventering eller fokusområden finns med är det kortfattade redogörelser som följer, ofta så korta som en enda mening. Inom några rubriker följer en uppräkning av beslutade åtgärder, utan föregående bakgrund eller analys. Kunskapsresultat i basämnen redovisas och kan följas bakåt i minst tre läsår. Det är svårt att utläsa av redovisningarna vilken diskussion som förts på enheterna om vad som är en god nivå, och värdeord som "med stor framgång" används utan att definieras. Att en gemensam inriktning mellan skolorna finns kan utläsas av deras, på ett övergripande plan, samstämmiga fokusområdens inriktning. De frågor som uppkommer vid analys av kvalitetsredovisningarna är också förvånansvärt samstämmiga för de tre enheterna.

Exempel ur kvalitetsredovisningarnas innehåll:
Verksamhetens förutsättningar
Under rubriken redogörs bland annat för vad som ligger till grund för kvalitetsredovisningen. Rutiner för material som samlas in till kvalitetsredovisningen redovisas samt hur arbetet med kvalitetsredovisningen sker. Frågor som uppkommer vid läsning och analys är: *Vad har framkommit i materialet som är av vikt för verksamheten? Hur ser man på materialet? Varför just detta material? Hur vill man använda det för att utveckla verksamheten? Utifrån vilka antaganden? Hur ser man på kvalitetsredovisningen och hur fungerar den inom det systematiska kvalitetsarbetet? Hur förhåller den sig till förvaltningens kvalitetsarbete?*

Viktiga händelser under läsåret
Under rubriken redogörs bland annat för den kompetensutveckling som bedrivits. Frågor som uppstår är: *Vilken behovsinventering ligger till grund för valet av kompetensutvecklande åtgärder? Om den redovisats, hur har behovsinventeringen gått till? Med vilket syfte genomförs den och vilka effekter förväntas den ge för verksamheten? Vart stävar man med hjälp av de fokus man valt?*

Arbetet i verksamheten
Under rubriken redogörs bland annat för skolornas prioriterade fokusområden inom området kunskap, lärande och utveckling. Här redovisas även vad man vill bevara och vidareutveckla inom verksamheten samt vilka åtgärder man tänker vidta för ökad måluppfyllelse. Frågor som uppkommer är: *Det som upplevts och setts, av vem har det upplevts och utifrån vilket synsätt? Utifrån vilka behov och antaganden har man valt ut sina fokusområden? Utifrån vilka resonemang har man valt åtgärder? Vad tänker man sig kan ge ökad måluppfyllelse och på vilka grunder? Vilka hinder kan finnas? Hur resonerar man kring begreppen kunskap, lärande och utveckling?*

Resultat i förhållande till de nationella kunskapsmålen
Under rubriken redovisas bland annat resultat i basämnen och resultaten för varje enhet kan följas tre till fem år bakåt i tiden. Åtgärder för ökad måluppfyllelse skrivs fram. Man skriver att man kommer att utföra noggranna uppföljningar, analyser och åtgärder. Frågor som uppkommer är: *Hur skall uppföljningen och analysen gå till och vem utför den? Hur tolkas resultaten? Vilka mönster framkommer? Hur kopplas resultaten till verksamhetens förutsättningar? Hur vill man underbygga sina resonemang? Vilka åtgärder kan komma på tal på individnivå, klassnivå, organisatorisk nivå? Hur definierar man innebörden av begrepp som används t ex "med stor framgång"?*

Kvalitetsredovisningens betydelse
Dokumentet blev ofta det enda dokument som förknippades med skolans kvalitetsarbete och på grund av olika funktioner och mottagare blev det svårt att välja ut vad som skulle tas upp och hur det skulle belysas. Om man i första hand ser redovisningen som ett sätt att informera föräldrar, politiker och allmänhet om verksamheten vill man kanske lyfta fram positiva och beskrivande aspekter. Ses det huvudsakligen som ett kontrolldokument för förvaltningens räkning väljs kanske andra aspekter och ska det vara ett internt utvecklingsinstrument är det ytterligare andra aspekter som behöver lyftas (Ärlestig, 2011). Om man hör till rektorernas syn på kvalitetsredovisningens funktion i efterhand som den avskaffats kan man utläsa en teknisk syn på den. Man kan också utläsa en syn som visar på att den i första hand skrevs för att tillfredställa ett krav som kom riktat utifrån.

Förut var det ett dokument som skulle produceras som då kallades för kvalitetsredovisning. Och det kravet har man ju tagit bort nu. Nu blir det inte lika specifikt att det ska bli en produkt av det här. Tidigare var det mer att det systematiska kvalitetsarbetet utmynnade i en rapport. Då kunde man sätta sig i juni när skolan stängde, och formulera en, göra en kvalitetsredovisning och då kanske man bara redovisade någon sorts resultat. Min erfarenhet var att det var väldigt kvantitativt. Man presenterade siffror. (Citat från rektorsintervju.)

... om man tar 2008 och bakåt och drar det sen framåt så har det ju varit sen okej, nu gör vi en sammanfattning och skriver, ja nästan för förvaltningen. Så det blev mer att sammanfatta året, men man gjorde det inte för sig själv. Utan det blev mer som en produkt, nu ska man skriva, och så lämnade man in det. Ungefär nästan som om skolan skall få ett okejmärke nästan. (Citat från rektorsintervju.)

I Skolverkets (2009) allmänna råd 2006 om kvalitetsredovisning anges att skolledningens viktigaste uppgift är att tillsammans med arbetslagen, lärarna och övrig personal analysera sambanden mellan de strukturella förutsättningarna, det pedagogiska arbetet och måluppfyllelsen. Lärarna och övrig personal skall genomföra ett arbete som utgår från elevernas förutsättningar och behov. Genom att göra sambanden tydliga mellan de strukturella förutsättningarna och det pedagogiska arbetet ökar kommunens respektive den enskilda skolans möjligheter att fördela resurser efter behov och bedriva ett medvetet kvalitetsarbete, inom ramen för de egna resurserna (Skolverket, 2009). Detta är fortfarande det huvudsakliga syftet med ett systematiskt kvalitetsarbete. Att regelverket förändrats mot ett kontinuerligt förbättringsarbete och dokumentation jämfört med det tidigare kravet på en årlig kvalitetsredovisning kan ju tyckas marginellt då den egentliga innebörden av arbetet är samma som tidigare. Så vad är då den avgörande skillnaden?

Man stoppade i hur det blev, och så, man skrev, vad har vi gjort. En beskrivning? *Man kom, eventuellt skrev man lite om det blev bra eller dåligt. Men man kom inte till analys.... det är ju hela grundsynen på en kvalitetsredovisning och på hur det presenteras och hur den prestationen, att om rektorerna får att ni ska ju skicka in en sammanställning av läsåret och vilken uppfattning har jag som rektor av det, vad innebär det?* (Citat från rektorsintervju.)

Vi har, i den bästa av världar har vi utvärderat, och i den bästa av världar mer än bara på vårterminen. Men vi har inte analyserat. Och det har inte dokumenterats. Så om någon sade någonting för två år sedan så har jag ingen aning om vad som sades. Med tanke på syftet med dokumentationen. (Citat från rektorsintervju.)

8.3.1.2 Fas 2 Verkningshistorien gör sig gällande

När Gadamer fokuserar på historiens roll använder han begreppet *verkningshistoria.* Gadamer menar att vi alltid befinner oss i en historisk kontext och att den i sin tur bidrar till att forma vår förförståelse. Eftersom de historiska förutsättningarna som utgör grunden för vår tolkning förändras allt eftersom tiden går kommer också tolkningarna att med tiden förändras. Genom att vi hela tiden lär oss mer blir våra tolkningar med tiden bättre. Hur vi ser på det systematiska kvalitetsarbetet, vad som är relevanta frågeställningar och utifrån vilka begrepp frågorna skall formuleras och besvaras är beroende av vad vi hitintills förstår, samtidigt som förståelsen utvecklas när vi lär oss mer. Vi kan inte frigöra oss från vår nuvarande förståelse när vi ska förstå något nytt enligt Gadamer (Allwood & Eriksson, 2010).

Att den nya skollagen förändrat regleringen kring kvalitetsarbetet, tagit bort kravet på kvalitetsredovisningen men lagt in ett krav på ett kontinuerligt, dokumenterat kvalitetsarbete ger intryck av att ha skapat ett tomrum för rektorernas förståelse. Min tolkning är att de upplevde sig befinna sig i någon form av mellanrum mellan det gamla och det nya. Kvalitetsredovisningen var borta, men man var inte riktigt säker på hur man skulle ta sig an det här med kontinuerlig dokumentation. Man väntade också på att förvaltningen skulle gå ut och presentera sin idé för systematiskt kvalitetsarbete.

Det här ser jag som en jätteutmaning. Nu måste man göra det under hela året. Man kan inte bara göra en sammanställning i slutet, utan det här måste finnas en rutin där man dokumenterar hela tiden. Och då krävs det nog kanske någon sorts metod också för att göra detta på ett bra sätt. En struktur, en organisation och så där. Jag tänker att det ska bli spännande att se om vi kan hitta en sån. Har du en metod som du tänker dig*? Nej. Inte tydligare än processen som jag beskrev här. Man jobbar ju mycket efter det i skolan. Planera, genomföra, utvärdera. Planera, genomföra, utvärdera. Och att man måste dokumentera alla de här bitarna. Och i det här med organisationen också, vem som är ansvarig för att göra vad. När, hur skall det göras. Och i vilken omfattning. Men där är jag inte än, nej.* (Citat från rektorsintervju.)

Förut kunde man konstatera, här har vi resultaten, och så skickade man in dem, medan nu är det mer, analysen ska ju till också. Och hur processen har gått här, det kan jag nog inte definiera så. (Citat från rektorsintervju.)

Jag kan nog inte säga att de centrala direktiven är tydligare nu, ja kanske på vissa områden. Men jag tror att vi har kommit längre, med tanke på den nya läroplanen och varje enhet har jobbat såpass mycket med de här frågorna. Då tror jag att man har kommit längre. I analys och titta på, vad ska vi göra för att det ska bli bättre som ett generellt utvecklingsområde så. (Citat från rektorsintervju.)

Förståelsen för vad det systematiska kvalitetsarbetet egentligen är, för vem det är till och hur man kan ta sig an det i praktiken verkar också kunna tolkas inom ramen för att verkningshistorien gör sig gällande. Vad jag menar med det är att förståelsen för det nya fortfarande förstås inom ramen för den förförståelse man haft kring synen på kvalitetsarbetet kopplat till kvalitetsredovisningen.

Det är annorlunda uttryckt i den nya skollagen och läroplanen, att kvalitetsredovisningskravet är borta, men samtidigt så ska man dokumentera. Vad tänker du kring det? Vad är det man ska dokumentera? *Då gäller det att komma in i det nya tänket. Och där behöver jag nog tänka till lite mer kring det. Jag har nog inte satt mig in tillräckligt i det.* Nej, men är du nöjd med hur det har fungerat, kan du tänka dig att fortsätta på ett likartat sätt eller tänker du att det är helt andra förutsättningar nu än hur det var förut? *Nej, i mitt huvud ser det ju liknande ut. Det gör det ju. Fast jag börjar ju tänka så att kanske lite mer ofta. Och så dokumentera mer efter hand. Precis som jag vill att lärarna skall göra det runt elevernas kunskapsutveckling. Så vill man ju inte att det skall ske bara en gång per termin utan att det går kontinuerligt och så borde ju kvalitetsarbetet också vara mer så.* (Citat från rektorsintervju.)

Att, man kan ju samla in resultat. Men analysen av det, är ju, gör ju de bäst som är närmast resultaten. Så att, det som har saknats, det är ju utvärderingen och framförallt analysen. Och också att dokumentera det. På enheterna menar du då? Att man måste lämna in även den

delen av... *Ja. Men att, där är vi ju inte nu. Det är fortfarande så att vi skickar in resultaten.* (Citat från rektorsintervju.)

Det är så mycket som man kan mäta, men sedan är frågan, vad är kvalitet och inte kvalitet? Om jag gör en enkät bland vårdnadshavare och i den enkäten så visar det sig att de är nöjda, utan att gå in på frågorna så,.. Är det en kvalitetsstämpel på min verksamhet då? Att föräldrarna är nöjda? Det funderar jag på en hel del. Därför att vi, jag tycker att det är svårt att mäta kvalitet i offentlig verksamhet utifrån någon sorts företagsmall med kundnöjdhet, för att det är inte det vi jobbar med riktigt. Vår huvuduppgift är inte att göra våra kunder nöjda. Inte primärt. Utan vi har ett väldigt tydligt statligt uppdrag med varför vi har skola, med social och kunskapsmässig utveckling. (Citat från rektorsintervju.)

Nä, jag tror vi kan bli tydligare där. Jag tror inte alla är införstådda riktigt med...Jag tror en del tror att jag vill ha det bara för jag ska kunna skriva någonting om det. Fortfarande är det nog så. Så det kan vi nog jobba mer med. (Citat från rektorsintervju.)

Den största utmaningen med det systematiska kvalitetsarbetet, det är att hitta rätt saker att mäta. Och att göra det på rätt sätt. Det är en tuff utmaning. (Citat från rektorsintervju.)

Samtidigt som verkningshistorien gör sig gällande kan man ändå ana en medvetenhet om att en annan förståelsehorisont finns. Det finns en spirande medvetenhet om behovet av att förändra sin förståelse av det systematiska kvalitetsarbetet.

Ja, efter att man tog bort i lag att man måste göra kvalitetsredovisningar så har det varit en period, en mellanperiod, där varje enhet har fått leta själv litegrann hur man skall dokumentera det systematiska kvalitetsarbetet. Och man har använt sig av lite olika modeller och lagt lite olika mycket tid på det. (Citat från rektorsintervju.)

Återigen, när jag har tittat på andra inspektioner så är det också en återkommande punkt. Det är väldigt vanligt att skolor får kritik för att barnen är skenbart delaktiga bara. Man väljer kanske redovisningsmetoder, men det är inte det som är delaktighet, och framförallt inte systematiskt kvalitetsarbete. Det gäller att veta vad det är för frågor man ska ställa. Vad det är man vill ta reda på och hur man kan göra det på den nivån som jag är verksam inom så att säga. Det finns säkert bra metoder för det också. Som är färdiga tänker du? Som man kan ta nytta av*? Jaa, som man kan dra nytta av och titta på och jämföra med vad andra har gjort.* (Citat från rektorsintervju.)

Det är lite svårt, hur man gör bra utvärderingar. Ja, visst, det är jättesvårt. *Ja, det är det, men jag tänker att vi behöver det. Inte minst i ämnena, och i lärandeprocesserna.* Och då har du valt den här modellen från Skolverket som en hjälp på den vägen? *Ja. Ja. Men just när det gäller ämnena och just det där med att få till alltså, hur gör vi från det lilla barnet till det stora? Och vad har du för erfarenheter som du kan dela med dig av? Till övriga och så. Där känner jag att vi behöver bli bättre. Att man tänker på, men jag då, vad har jag för del i det här? Vad behöver jag utveckla? Men det kan ju handla om arbetssätt och organisation också som vi inför så att alla är delaktiga. Alltså det finns ju sådana organisatoriska bitar man kan jobba med också. .* (Citat från rektorsintervju.)

Och där skulle man ju ha hjälp av om man hade något stöd för det är klart. Så att man inte behövde uppfinna hjulet själv, utan det fanns en liten mall eller... ett resonemang runt hur man skulle kunna göra. För det är ju alltid det här med tiden. Den räcker ju inte riktigt till. Så

är det ju. Och det är klart finns det då en metod eller att man har en gemensam, det är ju ett gemensamt intresse. *Så är det ju. Och det är ju inte bara rektors tid, det är ju lärarnas tid också för att sitta ner och resonera om varje ämne. Så det är inte enkelt, det är det inte. Även om vi försöker organisera det i ämnesgrupper och så, så. Det är mycket som skall göras.* (Citat från rektorsintervju.)

Medvetenhet om vår förståelse är en förutsättning för att kunna ta sig ur den och börja förstå något på ett kvalitativt annorlunda sätt. Om förståelsen skall förändras måste vi börja reflektera över hur vi förstår arbetet. En reflekterande hållning kan ske genom självreflektion, reflektion genom dialog med andra samt genom att läsa forskning på området. Kanske detta är vad som blir synligt när rektorerna under intervjuerna spontant påtalar att de lär sig något under det att intervjun pågår.

Ja, du hör ju att jag håller på här samtidigt som jag pratar. Jag kommer lära mig nu när jag pratar med dig. (Citat från rektorsintervju.)

För att jag tror att det här blir också en del av det systematiska kvalitetsarbetet. Det blir en sådan metastudie. Ett samtal om det systematiska kvalitetsarbetet är en del av det systematiska kvalitetsarbetet. (Citat från rektorsintervju.)

8.3.1.3 Fas 3 En ny förståelsehorisont

Genom att tränga in i ett nytt meningsinnehåll blir allt eftersom den nya förståelsen till förförståelse som öppnar för ytterligare förståelse vilket förändrar förståelsehorisonten enligt Gardamer (Allwood & Eriksson, 2010). Ny förståelse blir möjlig och nya frågor kan ställas. Under studiens gång blev det påtagligt att rektorernas förståelsehorisont av det systematiska kvalitetsarbetet förändrats. Av olika anledningar har enheterna kommit olika långt med genomförandet av ett systematiskt kvalitetsarbete, vilket blivit extra tydligt genom Skolinspektionens nu genomförda tillsyn. Hos samtliga tre rektorer framträder i intervjuerna nu en ny medvetenhet om det systematiska kvalitetsarbetets inneboende möjligheter för den egna enhetens arbete och även att man började ana att det finns vägar att ta sig dit, oavsett hur långt man praktiskt nått i arbetet. De tidigare så påtagliga reflektionerna kring att redogöra sin verksamhet för någon annans skull, ett pålagt arbete som bara var för någon annan har nu tonats ner.

Att vi hunnit lite längre tror jag har att göra med att vi har arbetat så mycket med utvecklingsprocesser. Det tror jag, att det har varit en sådan skjuts i det. Har man varit länge på ett ställe så tuggar det gärna på. Men här har vi vänt upp och ner på alla stenar. Jag tänker mer att i och med att vi jobbar med utveckling har det hänt mycket. Vi tar tag i nya former för lärande. Då kräver ju det också att man utvärderar för att se, hur kan vi gå vidare nu då? Alltså jag tror att vi har fått en skjuts i det att vi har satt ner foten och, ja. Blir det då så här att den här systematiken i kvalitetsarbetet, för du kopplar ju den nu till skolutvecklingen, eller hur? Ja. Ser du att systematiken hjälper dig med skolutvecklingen? *Det gör det ju. Så att det blir en tydlighet i vad som är nästa steg. Man använder det för att gå vidare*. (Citat från rektorsintervju.)

Vi har ju arbetat väldigt, väldigt mycket med utveckling här. Särskilt under förra läsåret. Eller, ja och en tid tillbaka också. Och i det, det var ju det Skolinspektionen såg att, där har vi ju tagit fram både ett sätt att arbeta men också då en utvärdering, ett sätt, alltså hur man ska gå vidare. Att vi har med alla de här stegen i det. Mer övergripande. Hur ser vi att barnen lär

sig? Och vad har vi för kunskapssyn? Vi utgår väldigt mycket från det vi har och sen tittar på vad behöver vi utveckla, eller vart ska vi? Och vad behöver vi utveckla då för att komma dit? Och sen alltså att vi faktiskt har dokumenterat det då. Igen i fokusområden. Och prioriterat de utvecklingsområdena, vad är det vi ska arbeta med nu? Vad kan vi vänta med? Och vad är nästa steg? Både i arbetslagen och i hela enheten. Så att det blir en helhet av det också, inte bara spridda skurar utan att det ska vara en samsyn i det. Ja det är klart att det är en process. Både vad gäller innehållet men också strukturen kring det. Att det kräver ju mycket tid och engagemang, för att få till det på ett bra sätt. Ja och för att knyta ihop alla trådarna? *Men det tänker jag att det ligger ju mycket på mig som ledare. Att få till det där att visa på att det här såg vi och så återkomma till det kontinuerligt. Och återkomma till det så att det inte ramlar in något nytt utan håller sig till det som man har sagt. Och att försöka att få med alla på banan, det är ju viktigt.* (Citat från rektorsintervju.)

Har du påbörjat en plan för utvecklingsarbetet utifrån det du spånar på nu? *Ja, i alla fall så har jag ju påbörjat strukturen som jag ser som viktig, och vilken modell, vad vi ska använda oss av när vi formulerar en plan. Och då, du pratade om det här tidigare att, eller man har ju tagit bort kravet på kvalitetsredovisningar. Och nu ska det istället vara något som sker kontinuerligt. Och det är jag ju väldigt medveten om. Och då behöver vi få till en plan, en utvecklingsplan. Vad gör vi år ett, vad gör vi de första tre åren, vad gör vi de första fem åren? Jag har landat i att de här olika faserna som Blossing beskriver, initieringsfasen, implementeringsfasen, institutionaliseringsfasen och spridningsfasen, att vi kan ju inte hinna med allt det på ett år utan det, för att komma till ett läge där personalen säger att det som har varit förändringsarbetet, om det säger man att ja men så har vi alltid jobbat på den här skolan. Då är det ett tecken då på att man har kommit till institutionaliseringsfasen, och den hamnar man i någonstans mellan fem och åtta år kommer man dit. Så att, det har jag landat i. Nu är ju inte det i sig en utvecklingsplan, men det ger ett perspektiv för den planen. Och den planen kan ju inte se ut, jag menar, vi kan ju inte ha vad som helst i den planen för vi har ju ändå en läroplan där vi har mål som vi ska jobba mot. De målen måste vi ju använda i vår verksamhet också. Sedan kan vi lägga till fler saker men de måste ju harmonisera med de saker som finns i våra styrdokument.* (Citat från rektorsintervju.)

Och då pratade vi allt utifrån målen, hur stora, vida målen skulle bli per år, hur detaljerat det skulle vara, hur man skriver, hur mycket kan jag styra själv, hur mycket skall komma från ledningen, alla de här frågorna. Så jag tror att, det blev inget nytt, det här har vi redan jobbat med. Det bygger på delaktighet. De har varit med och utformat det, det är inte jag. Och i och med att vi började kanske då för kanske tre år sedan, så har vi hunnit längre. Det är inget annat liksom. Det tror jag. Vi har vänt och vridit på det här tillsammans. (Citat från rektorsintervju.)

Senge (1990) använder begreppsparet *adaptive learning*, ett sätt att lösa problem genom att analysera tidigare erfarenheter och *generative learning*, en process där man utvecklar ett nytt sätt att förstå situationen vilket innefattar ifrågasättande reflektioner som kan leda till en förändrad tolkning av problemet och förutsättningarna. Han använder även begreppet *mental models* för att beteckna förståelse. Hans menar att förståelsen måste intellektuellt medvetandegöras för att kunna bli föremål för systematiskt ifrågasättande (Senge, 1990). Att rektorernas *mental models* sakta men säkert håller på att förnyas börjar framträda.

Alltså förra året gjorde jag en sammanfattning i alla fall. I slutet på året där. Totalt sett, lite typ den gamla kvalitetsredovisningen fast fokus på de här olika delarna då som vi har i kvalitetshjulet. Sen tror jag ju också då att det är väldigt viktigt att lärarna tar del av det. Att

det inte bara blir något som jag producerar för att lämna vidare. Utan att vi har det som ett verktyg. Så delaktighet det tänker jag att det har väldigt stor betydelse i detta arbetet. Att få med alla. (Citat från rektorsintervju.)

Det jag behöver göra, tycker jag då, är ju att lägga en organisation som jag förstår och som jag känner mig hemma i, som jag har lagt själv, som jag kan orientera mig i. När jag har fått det på plats så tror jag att det blir lättare att systematisera. Därför att, då kan jag också styra resurser. Och då handlar inte det om pengar utan om tid också. Vem som ska göra vad, att man får en tydlig ansvarsfördelning. För att, det är ju inte bara att dokumentera, utan det handlar ju mycket om att ha en bra plan för att man ska kunna dokumentera någonting. Och en bra plan håller ju inte om vi inte har en tydlig ansvarsfördelning. Sedan går ju inte ett förbättringsarbete att driva bara genom att jag beslutar saker, det är en fin balansgång, för det måste finnas delaktighet också, de som är och verkar i förbättringsarbetet måste ju känna delaktighet i det de skall göra. Så det jag har upptäckt när det har varit mest, när den här frustrationen då släppte, runt årsskiftet och jag förlikade mig med att det här kommer att ta tid, då, det hände någonting där, så jag känner mig lugnare nu. (Citat från rektorsintervju.)

Och så kommer vi djupare ner i det, och då hittar man de här att, jaha men vi har en dialog och ett samarbete runt i kring och hur vi lägger upp saker och hur vi får med eleverna. Och då hittar vi de här nycklarna till varför det blir bra. Om man får rätt frågor, för då är frågorna ett verktyg? *Ja. Det är frågorna. Det är där jag känner att. Jag älskar ju det. Att ställa de här jobbiga frågorna. Och när det blir tyst så vet jag att jag har lyckats. Och därför så, när lagledarna har haft sina avstämningar så när vi kommer till att vi sitter ihop då så dels tycker jag då att jag kan bli ett exempel på hur man kan göra. Men också att prata om hur man gör analyser. Vi behöver hjälpas åt med det.* (Citat från rektorsintervju.)

Ärlestigs (2011) tolkning är att förståelsen kring hur kvalitetsarbetet genomförs och varför det ska göras blir viktig för att se den praktiska nyttan. Går det att sätta ord på vad som påverkat och vad som förväntas påverka förståelsen?

Och via rektorsutbildningen egentligen också. Tankarna var ju här men däremot blev jag ju rätt mycket påfylld där. Jag använde mitt PM andra året till att jobba med det systematiska kvalitetsarbetet. (Citat från rektorsintervju.)

Jag tror att det här är, om man lyfter blicken litegrann, så är det på ett övergripande plan i hela skolväsendet just nu, att man har svårt att veta vad det är man ska analysera, varför man ska analysera, vem ska analysera, när ska man analysera och vad är att analysera? Sen, det systematiska kvalitetsarbetet är ju år två i rektorsutbildningen, som jag kommer börja till hösten, och sen så läser jag, jag vet inte men Jan Håkansson har ju skrivit om en hel del i skolans värld och det som jag läser just nu är en bok som heter: systematiskt kvalitetsarbete i förskoleklass, skola och fritidshem, strategier och metoder och där finns ju, ja, vissa strategier och metoder för hur man analyserar, inte bara systematiserar. Analysen är väl en del av det systematiska. (Citat från rektorsintervju.)

Vad innebär då skillnaden mellan den gamla och den nya förståelsen?

...ett mer medvetet tänk. Utveckling av kvalitet och hur vi jobbar med.., så vi har ett verktyg och vi pratar mindre formen i det verktyget. Förut kunde vi prata om ja men ska vi ha rutor eller ska vi.., strunta i det, innehåll, att vi pratar mer, att det finns ett tänk att lägga in saker i

en systematik. Och en utvecklingsspiral. Tror jag. Och framförallt en större medvetenhet. Om vad vi gör och varför vi gör det. (Citat från rektorsintervju.)

Jag tror att skillnaden blir att man känner att det här ger oss något. Vi känner att vi tar steg. Vi känner att det händer saker. Och då blir det ju en motivation. (Citat från rektorsintervju.)

8.3.2 Skolenheten som en arena för realisering

Skolenheten är den plats där den nationellt beslutade utbildningspolitiken skall realiseras i praktiken. *Realiseringsarenan* kan enligt Lidensjö & Lundgren (2000) förstås som en arena där metoder för att realisera *formuleringsarenans* beslut om utbildningens mål och innehåll tas fram. Metoderna för att uppfylla målen och överföra innehållet har förlagts till dem som ytterst har att genomföra fattade beslut, *"street-level-bureucrats",* t ex rektorer och lärare (Lidensjö & Lundgren, 2000).

Det formella ansvaret för att regleringar realiseras på skolenheterna innehar dock skolenhetens huvudman. *Guideline-writing* kan förstås som den tolkning av reformer som tjänstemän gör med utgångspunkt i politiskt fattade beslut. Detta kan till exempel ske på den kommunala nivån. Dessa transformeras sedan till bindande regler som förs vidare till realiseringsarenan (Lidensjö & Lundgren, 2000). I studien talar rektorerna bland annat om centrala direktiv från förvaltningen vilket då kan förstås som *guideline-writing. Field-implementation* betecknar den yttersta verkställigheten av reformer, en verkställighet utförd av "street-level-bureucrats", t ex rektorer och lärare (Lidensjö & Lundgren, 2000).

Med offentlig verksamhet avser Vedung (2009) det som sker i offentliga sektorn, t ex politiska beslut om reformer eller utbildningsverksamheten i en kommun. Både substantiell politik dvs sakområden såsom utbildning och förvaltningspolitik, offentliga sektorns organisering och implementeringsprocesser ingår i den offentliga verksamheten. I studien innefattar då den offentliga verksamheten både de nationella politiska beslut och regleringar som berör det systematiska kvalitetsarbetet men även den kommunala förvaltningens *guideline-writing,* sitt sätt att organisera den kommunala utbildningsverksamheten samt dess implementeringsprocesser av ett systematiskt kvalitetsarbete i enlighet med de nationella direktiven gentemot adressaterna. *Adressaterna,* mottagarna av reformen och de som i praktiken realiserar den, i det här fallet skolenheternas, förståelse, resurser, vilja, organisering samt den allmänna belägenhet de befinner sig i har visat sig påverka resultatet av offentliga insatser (Vedung, 2009).

8.3.2.1 Adressaternas belägenhet

Adressaterna i studien utgörs av tre skolenheter inom samma kommunala skolförvaltning. Deras belägenhet är således likartad avseende centrala direktiv och elevpeng. Däremot skiljer sig deras belägenhet åt på andra sätt, till exempel avseende elevunderlag, kontinuitet vad gäller åldersstrukturen på de elever man tar emot, som följd av det även kontinuitet på personal. Deras belägenhet skiljer sig åt vad gäller kontinuitet på ledningsstruktur, hur lokalerna anpassats för rådande verksamhet med mera. I resultatredovisningen görs ingen jämförelse mellan skolenheterna och deras olika belägenhet. Däremot redovisas rektorernas tankar kring allmän belägenhet som de menar påverkat genomförandet av det systematiska kvalitetsarbetet.

En dimension som alla tre rektorer berörde som en viktig aspekt i att bedriva ett verkningsfullt systematiskt kvalitetsarbete var ledningens kontinuitet. Täta rektorsbyten framstod som en negativ aspekt för att kunna bedriva ett verkningsfullt kvalitetsarbete. Rektorsbyten verkade inte bara påverka den egna enhetens kvalitetsarbete utan även möjligheten att sprida pågående utvecklingsarbete till näraliggande enheter och samverka med dessa. Samtidigt verkade rektorerna här se en potential för ett framtida arbete, även detta då beroende på om kontinuitet kunde skapas i området. Nya rektorsbyten sågs som ett hot mot en positiv utveckling.

Det tar tid och det måste få ta tid. Och det blir så tydligt när, ibland när man funderar på, vad som har hänt på de här fyra åren så har det ju ändå hänt en massa saker. Man måste också låta det gå de där fyra åren. Och inte tro att det händer första året. (Citat från rektorsintervju.)

Att några enheter har kommit längre tror jag beror mycket på att de ledarna som jobbar på de enheterna har varit där i ett par år. De är ju inne på sitt fjärde år. Det kan jag se som en faktor, men det räcker ju inte bara med att de är på plats år efter år utan att de också driver ett tydligt utvecklingsarbete. Jag tror att det handlar om deras individuella ledarskap och hur de strukturerar och organiserar sin enhet. (Citat från rektorsintervju.)

Vissa strukturer har vi börjat fila på, men i och med att det har varit många rektorsbyten, så känner jag, alltså det blir gärna att, det har varit svårt att få till det. (Citat från rektorsintervju.)

Anledningarna till att ledningens kontinuitet sågs som en viktig aspekt var att utvecklingsarbete tar tid, att det tar tid att få syn på utvecklingseffekter som kommer av åtgärder som initierats. Underförstått då också att den ledning som initierat ett arbete också behöver finnas kvar för att fånga upp, synliggöra och skapa förståelse för det pågående utvecklingsarbetet. En tolkning utgörs av att rektorerna upplevde att de när de först kom till en enhet behövde skapa sig en egen uppfattning om behoven. De behövde även mandat från sin personal för att kunna driva ett förbättringsarbete, ett mandat som skapades genom förtroende och genom att skapa förståelse för riktningen, *att få alla med sig*. Jag tolkar det som att detta förtroende behöver förtjänas och att det tar en viss tid att skapa detta. Michael Lipsky har framhållit Street-level Bureaucracy som en viktig faktor i implementeringsarbete. Vedung (2009) kallar detta för teorin om gräsrotsbyråkraters överlevnadsstrategier. Gräsrotsbyråkraterna utgörs t ex av lärare i offentliga skolor och är de som kommer i direkt kontakt med brukarna. Gräsrotsbyråkraterna inverkar på utfallet genom att deras kunskaper om en aktuell reform påverkar deras arbete (Vedung, 2009). Att täta rektorsbyten kräver andra överlevnadsstrategier hos den pedagogiska personalen än vid ett kontinuerligt utvecklingsarbete i en och samma riktning är då en i mitt tycke rimlig tolkning. I nästa steg verkar då historien på skolenheterna i sin tur påverka nästkommande rektors möjligheter att bygga förtroendefulla relationer med personalen.

En aspekt i en relation är ju förtroende. Och en annan aspekt av en relation det är ju att det finns förståelse för det som ledaren tycker är frågor att driva. Och det tar längre tid än ett år att skapa det, jag har ju förstått det. Men, man kanske kan säga så här, varken organisationen eller jag var mogna för att driva ett förbättringsarbete och jag kan känna det nu att, ett år till har gått och jag ser tydligare vad jag vill göra och tror att organisationen, i alla fall stora delar av den känner ett förtroende. (Citat från rektorsintervju.)

En annan dimension som berördes som en viktig aspekt i att bedriva ett verkningsfullt systematiskt kvalitetsarbete var ledningens prioritering.

Nej, men kvalitetsarbetet gör man ju hela tiden. Det tar man ju inte bort. Men sedan är det ju alltid ett dilemma för oss vad man skall prioritera. Så är det ju. För vi har väldigt spretiga arbetsuppgifter. Det är mycket som ingår i uppdraget*! Ja, det är ju det. Så det är svårt. Nej, så den där sammanställningen, det var det jag kände när du skrev liksom, ahhh. Och just i år! Jag som är, jag är ju rätt så ordentlig av mig. Och har ju gjort kvalitetsredovisningar i alla år men just i år då så, jag fick bara inte ihop det. Tiden då va, och orken. Och då prioriterade jag att vara närvarande.* (Citat från rektorsintervju.)

Även förvaltningens stöd och organisering sågs som en viktig förutsättning för att kunna bedriva ett verkningsfullt systematiskt kvalitetsarbete.

Ja, man har drivit ett väldigt tydligt utvecklingsarbete på förvaltningsnivå. (Citat från rektorsintervju.)

Man är väldigt tydlig med en målbild, vart man är på väg och vad man behöver göra. Och utifrån den målbilden då så har man jobbat aktivt med att förbättra strukturen och organisationen kring, om vi tar som min funktion och roll då så, enhetschef, heter det så? Ja, rektor, kan vi säga. Där man har försökt att renodla mitt uppdrag också och det finns ju många exempel på det, jag har till exempel bara pedagogisk personal som jag är chef för. (Citat från rektorsintervju.)

8.3.2.2 Adressaternas förmåga och vilja

Bortsett från den allmänna belägenheten som adressaterna befinner sig i, menar Vedung (2009) att deras förmåga och vilja att genomföra den offentliga reformen påverkar resultatet. Förmågan att bedriva kvalitetsarbete tangerar både rektorernas förståelse och den allmänna belägenheten som enheterna befinner sig i. Ett par aspekter som går att sortera in under förmåga har ändå gjort sig synliga i tolkningsarbetet. En aspekt tangerade de tidigare redovisade tankarna kring ledningens kontinuitet, nämligen den att förmågan att bedriva kvalitetsarbete kopplades till om rektorn ansåg sig historielös i förvaltningen och därmed osäker på vad förvaltningen har för styrning för det systematiska kvalitetsarbetet.

En annan aspekt som kan hänföras till förmåga är den organisation som den enskilda skolenheten utgör och organisationens förmåga. Att ha tillgång till, eller att som ledare ha lyckats forma en väl fungerande organisation på enheten framstår som en avgörande del i att kunna bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete.

Och det ser jag hela tiden, man måste ha folk omkring sig som vill och är intresserade och man är ett gäng som utvecklar. Att det finns en helhet, också, en organisationsstruktur. Jag tycker ju det hänger ihop så mycket. Det här arbetet med utvecklingen som har skett. För utan ett sådant kvalitetsarbete så hade ju inte det blivit den här utvecklingen är klart. (Citat från rektorsintervju.)

Organisationen tror jag, klarade inte ett sånt projekt. Organisationen var inte redo? *Nej, det tycker jag inte.* Mognadsgrad kanske? Är det de två största anledningarna till att arbetet fortfarande är i den här initieringsfasen? *Ja, och i början av initieringsfasen, eller i min initieringsfas, för det blir ju väldigt präglat av den ledare som är på enheten. Och det här*

med att vara historielös, det har jag också förstått att det finns, det kan ju vara så att den här enheten har varit i initieringsfasen i tio års tid och då är det klart att man blir trött på den här initieringsfasen. (Citat från rektorsintervju.)

Jag tror man måste ge, alltså som ledare har man ju en väldigt viktig roll i att ge rätt förutsättningar. Så är det ju. (Citat från rektorsintervju.)

Adressaterna kopplar sin förmåga att bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete och realisera intentionerna med detta i styrdokumenten till den kommunala förvaltningens direktiv och stöd. De centrala direktiv som finns ses som ett stöd och en riktning för arbetet. I vissa delar finns även en önskan om fler och tydligare direktiv, som skall skapa en riktning för arbetet. I andra delar ser man vinsten med att få driva arbetet själv. Jag tolkar det som kopplat till förståelse. I de delar man känner sig osäker, eller i en fas där man känner sig osäker önskar man tydligare direktiv. Samtidigt kan man ana att där en förståelse börjat växa fram för att navet i kvalitetsarbetet måste handla om den egna enhetens processer är man mer tveksam till vad centrala direktiv skulle kunna tillföra.

Har förvaltningen fungerat som ett stöd för dig i det systematiska kvalitetsarbetet? *Ja det tycker jag att det har. Det blir ju en tydlighet i det. Och där tror jag man skulle kunna göra ännu mer centralt, som en hjälp ut i enheterna. Men det är absolut en hjälp och vi kan se på vissa enheter man har hittat hjulen man kan klicka in sig och så, det är. Men ja precis och sen också att det får ju en väldigt stor legitimitet när hela förvaltningen drar åt samma håll. Man känner igen sig på de olika skolorna ju. Det tror jag också är en styrka.* Det blir ett symbolvärde att alla har samma bas i arbetet? *Ja. Ja. Och även att vi rektorer inte behöver sitta och uppfinna hjulet själva. Helt och hållet, utan att man har en, så jag också får en trygghet i det ju. Så det tycker jag har varit jättebra.* (Citat från rektorsintervju.)

Jag tänker till exempel i ämnesstrukturerna. Med utvärderingar och analyser. För där är ju hela kommunen dålig på. Vi jobbar med några ämnen bara. I första hand. Där tänker jag att man skulle kunna få en stödstruktur ifrån centralt håll. Jag tänker på analys i ämnena. Hur kan man göra det på ett bra sätt? (Citat från rektorsintervju.)

Här är jag jättekluven. Ibland är det ju bra när man jobbar fram något själv, att det kommer från oss själva, så det inte kommer massa mallar och förslag och modeller, men kanske just kring dokumentationen. Ett dokumentationsverktyg som man skulle kunna använda om vi ville. (Citat från rektorsintervju.)

Jag tror att det kommer att bli en tydligare styrning i framtiden. Man kommer att lägga upp arbetet kring ledarforum på ett annat sätt. Nu har det varit mer rektorerna som fick göra ett innehåll under förra året och nu är det mer förvaltningen som styr innehållet. Och jag tror också att vi kommer att få se tydligare krav på återkoppling till förvaltningen med vad som sker ute på enheterna. (Citat från rektorsintervju.)

8.3.2.3 Adressaternas (för-)förståelse

Den allmänna belägenheten som adressaterna befinner sig i, deras förmåga och vilja att genomföra den offentliga reformen påverkar resultatet men det gör även deras förståelse för det systematiska kvalitetsarbetet. I inledningen av resultatredovisningen visade studien på hur en förändrad förståelse hos rektorerna börjat göra sig synlig i den senast genomförda intervjuomgången. Om man ställer den efter hand förändrade förståelsen och fördjupade

insikten om kvalitetsarbetets möjligheter i relation till den realiseringsarena som adressaterna utgör blir kopplingen till förvaltningens *guideline-writing* aktuell. *Field-implementation*, dvs den yttersta verkställigheten av reformen, utförd av "street-level-bureucrats", t ex rektorer och lärare är ju beroende av deras förståelse av reformens intentioner. Eftersom det övergripande ansvaret för reformens verkställighet finns hos skolhuvudmannen kan möjligheten att arbeta med förändrad förståelse och en gemensam förståelse av vad kvalitetsarbetet skall leda till ligga i förvaltningens intresse. Samtidigt utgör i sin tur även förvaltningen en arena för realisering av de nationella regleringarna och därmed påverkar även förvaltningens förståelse för reformen dess resultat. En parallell process pågår därför. Detta gäller även adressaternas förståelse som jag tolkar det. Jag läser fram en förståelse som gäller för enheten som realiseringsarena och en annan som gäller för enheten som formuleringsarena, även om dessa relaterar till och påverkar varandra.

Genom rektorernas uttalanden gör jag tolkningen att de *vad gäller enheten som realiseringsarena* önskar stämma av sin förståelse för det systematiska kvalitetsarbetet med förvaltningens förståelse för detsamma och att detta är en pågående process, en slags hermeneutisk spiral. De uttrycker även önskemål om en fördjupad förståelse av vad som förväntas av enheten på den realiserande arenan.

Ja, jag hade önskat ett större djup i det hela. De här verktygen, att de fanns på plats när man startade det och även att förvaltningens årshjul, eller det årshjul som kom från förvaltningen att det var tydligare, att det fanns tydligare aktiviteter kopplade till de händelser då som ligger under året. Tydligare uttryckt, vad man skulle göra, vem, hur, varför. Ett fördjupat resonemang kring det. Nu blev det mer; så här ***kan*** *ni göra och så;* ***fyll det själva*** *på era enheter. Och då blir det ju också en skillnad mellan enheter, som nu ser väldigt olika ut.* (Citat från rektorsintervju.)

Och sen är det klart att det finns en större medvetenhet hos mig själv också, runt detta arbetet, för att så tänkte man ju inte förut. Utan förut var det ju mer det här att utvärdera vid terminsslutet och så och skicka in till förvaltningen. Så det är klart att man ser en större nytta. Eller, medvetenheten i att man ***förstår*** *vad man gör. För vi* ***gjorde*** *ju förut också, men inte riktigt på samma sätt och att man ser nyttan av det tror jag, mer.* (Citat från rektorsintervju.)

Den förändrade förståelse som är på väg att växa fram vad gäller enheten som en realiserande arena ser ut att beröra relationen mellan att redovisa sin verksamhet jämte att utveckla sin verksamhet, och att ett utvecklande kan ske i en kontinuerlig process som utgår från ett analytiskt förhållningssätt som systematiseras via en fortlöpande dokumentation.

Man kan få ut det i verksamheten på ett annat sätt nu, känns det som. Jag vet inte varför jag har den känslan, men det ska vara en process som genomsyrar ***hela*** *verksamheten, det ska inte bara utmynna i en produkt som man lämnar in för att man måste göra det. Utan fokuset blir mer på* ***kvalitetsutveckling*** *än att göra en kvalitetsredovisning.* (Citat från rektorsintervju.)

Vi har börjat lite så här att vi försöker tänka, om vi har ett mål, vart vi ska och sedan så benar vi ner i text, ***hur*** *ska vi nå det målet, och sedan har avstämningar då, av resultatet, hur blev det? Och sedan då utifrån analys, var är vi kopplat till målet? Har vi tagit en annan riktning och vart ska vi? Men det viktiga är ju, om det här är ett litet stöd, den kommer ju från skolverket (Modellen), du kanske har sett den,* Ja, det har jag. *Det är ju det här då med*

dokumentationen, för jag tror att vi överlag, även när jag själv var lärare, vi var väldigt duktiga på att utvärdera. Ibland dokumenterades det, och det skedde en gång om året kanske, men just att man har återkommande, och att det dokumenteras där. Och slutligen tror jag att det kommer att bli som att man har det i huvudet. (Citat från rektorsintervju.)

Vad är det då som realiseras på arenan och hur förhåller det sig till förståelsen av det som beslutats på formuleringsarenan? Det som realiseras är till syvende och sist försök att skapa en fördjupad förståelse för den egna enhetens resultat i förhållande till de strukturella förutsättningarna, det pedagogiska arbetet och måluppfyllelsen. Här menar jag att om man läser mellan raderna kan det göras synligt att rektorerna snart är framme vid insikten om att det som krävs på realiseringsarenan kanske inte är fler direktiv, utan att det pedagogiska ledarskapet på enheten och hur det gestaltar sig är en synnerligen avgörande faktor.

Själva det systematiska kan ju handla om precis vad som helst. Så jag tänker att det är mer ett sätt att vara, ett sätt att tänka. Och att det inte bara sker, till exempel då i juni kring en avslutning för läsåret, utan att man har det kontinuerligt hela tiden i sitt sammanhang i arbetslagen när man planerar och diskuterar. För i varje planering har man ju någonstans ett mål och huret och så blir det ett resultat och så kommer ju analysen där. Så jag tänker att det är kontinuerligt och det går runt i det och hela tiden förflyttar vi oss framåt för att förbättra kvaliteten. Så att, och då krävs det återkommande avstämningar. (Citat från rektorsintervju.)

Det är ju en ambition jag har i alla fall att, i ett längre perspektiv att, det ska märkas. Pedagogiskt ledarskap ska få genomslag i verksamheten. Och det är en viktig del av det systematiska kvalitetsarbetet. Det hänger väldigt tätt ihop. (Citat från rektorsintervju.)

8.3.2.4 Myndighetskontroll

Efterhandskontrollens uppbyggnad och inriktning kan påverka resultaten av offentliga insatsers resultat (Vedung, 2009). Huruvida större utvärderingar görs internt eller av externa granskare kan påverka resultaten. Enheternas systematiska kvalitetsarbete i förhållande till nationella regleringar kontrolleras av Skolinspektionens reguljära granskningar som görs ungefär vart femte år. Skolinspektionen granskar att huvudman och rektor tar ansvar för att de nationella målen är styrande för verksamheten och att denna planeras och följs upp så att den kan förbättras. Myndigheten granskar hur skolan är organiserad och om kraven på kompetens och utbildningsnivå uppfylls. Skolinspektionen bedömer om, och i sådana fall på vilket sätt, den granskade verksamheten inte uppfyller de regler som gäller. Myndighetens granskning utgår bland annat från skollagen, förordningar, läroplaner och kursplaner. Skolinspektionens regelbundna tillsyn sker kommunvis eller koncernvis. Det betyder att myndigheten granskar alla skolor och andra verksamheter som drivs av samma kommun eller samma utbildningsföretag samtidigt. Det är huvudmannen, alltså den som driver verksamheten, som har ansvar för att verksamheterna uppfyller de krav som ställs i bestämmelserna. De har också ett ansvar för uppföljning, utvärdering och utveckling av sina verksamheter. Efter tillsynen fattar Skolinspektionen ett beslut för varje skolenhet som har granskats. Besluten riktas till den ansvarige huvudmannen. Om tillsynen visar på brister ställer Skolinspektionen krav på åtgärder i beslutet (Skolinspektionen, 2014). Den aktuella kommunens utbildningsverksamhet hade reguljär tillsyn våren 2008 och hösten 2013.

De tre skolenheterna har vid den uppföljande intervjun fått sina rapporter från inspektionen. Även rapporten på kommunnivå har publicerats hos Skolinspektionen.

I den regelbundna tillsynen från Skolinspektionen fick 11 av 16 skolenheter inom kommunens utbildningsverksamhet kritik inom området pedagogiskt ledarskap och utvecklingen av utbildningen, inom vilket det främst var brister i det systematiska kvalitetsarbetet som avsågs. Några av enheterna fick förelägganden som man måste åtgärda. Även huvudmannen fick kritik för brister inom det systematiska kvalitetsarbetet. De tre skolenheterna i studien har fått olika respons från inspektionen och befinner sig sammantaget på hela skalan från föreläggande till god respons.

Rektorerna talar om inspektionen som en ögonblicksbild av verksamheten sedd utifrån och som ett stöd i att skapa en riktning för arbetet.

För jag älskar när någon kommer in och bara ger en blick utifrån. Det blir ju en nulägesrapport. Jätteintressant och en hjälp liksom. (Citat från rektorsintervju.)

Alltså det är en diskrepans mellan mina tankar om det jag tänkte då och Skolinspektionens beslut eller föreläggande men det var ingen diskrepans mellan verksamheten hur den såg ut och Skolinspektionens beslut. (Citat från rektorsintervju.)

Det är ju inte så att det är perfekt här, och det sa ju Skolinspektionen också, eller inspektörerna. De uttryckte sig kanske inte så men de sa att de ser ju att det är ett arbete på gång och därför slår de inte ner. Till skillnad från om man inte har en tanke. (Citat från rektorsintervju.)

Samtidigt blir det tydligt att rektorernas tankar med förbättringsarbetet inte går ut på att göra Skolinspektionen nöjda. Det finns en annan drivkraft för att fortsätta utveckla arbetet på sina respektive enheter.

De tankar som jag förmedlade för ett år sedan var ju mycket på ett idéstadie och med någon sorts ambition och vision om hur jag skulle vilja att det var på den här skolan. Sedan så vet jag inte om det kanske var naivt att tro att det skulle ske väldigt snabbt. Men det jag har förstått på det året som har gått sedan vi träffades sist är ju att det tar väldigt lång tid. Och jag är fortfarande i uppstarten av detta arbete. Det är fortfarande i någon sorts kartläggningsfas, där jag tittar var vi är någonstans och vad vi behöver för att kunna komma till någon sorts initiering av ett förbättringsarbete. (Citat från rektorsintervju.)

Men nu hade vi ett samtal, jag och inspektionen. När vi satt på den här intervjun eller samtalet så hamnade vi på det systematiska kvalitetsarbetet och så frågade hon mig, vad tänker du? och jag sa att vi har utgått från eran den här (analysverktyget)*, jag ser det är analysarbetet, vi måste jobba mer med det. Vi har börjat jobba och stämma av, men just analysen av det, där tycker jag att vi har lite kvar. Så sa hon; vill du att jag ska skriva det? Ja det hade varit jättebra. Ja, kan du ta fram något dokument där jag kan se hur det ser ut idag? Och då tog jag fram ett dokument när vi jobbar kring nationella prov, när vi gjorde som en avstämning kring det, och då är det de här rubrikerna, och under de här rubrikerna är det, ja då har vi suttit lärarna 1-3 och då har vi ju skrivit ner hur blev resultatet och vart ska vi? Ja det är klart vi ska hundra procent måluppfyllelse, och vad är det vi gör bra och vad behöver vi göra bättre och sådär. A och så när hon tittade på det så sa hon att det där, det är för bra. Jag kan inte skriva någonting om det.* (Citat från rektorsintervju.)

I den regelbundna tillsynen från Skolinspektionen fick du fin respons på hur det systematiska kvalitetsarbetet används för att utveckla verksamheten. *Vi är ju inte färdiga eller framme på något sätt här utan det finns ju jättemycket att göra.* (Citat från rektorsintervju.)

Här finns en tydlig skillnad från den inspektion som skedde 2008, där man inte utifrån kunde se att rapporternas innehåll fick något fäste i verksamheterna (Johansson, 2013). Det verkar stämma med rektorernas bild. När man frågar om hur man tagit sig an den inspektionens utvecklingsområden finns det ingen som vet vart kritiken som gällde brister i det systematiska kvalitetsarbetet tog vägen.

Inspektionen var jag ju med om. Olika delar där. Men inte just det övergripande runt kvalitetsarbetet. Det kommer jag inte riktigt ihåg faktiskt. (Citat från rektorsintervju.)

Jag vet ju vad som har hänt sedan dess, sedan vad som är kopplat till den inspektionen och inte är svårt för mig att säga. Men jag vet kvalitetstänket i förvaltningen från kanske 2010 och framåt. (Citat från rektorsintervju.)

Mitt intresse startade 2008 med den utbildningsinspektion som kom att kritisera att det systematiska kvalitetsarbetet inte var tillräckligt utvecklat i Kommunen. Känner du till något av det här? *Den inspektionen? Och att man fick kritiken? Väldigt lite. Det du berättar är ungefär det jag vet kan man säga.* Man skulle kunna tänka sig att det har varit ett utvecklingsområde sedan dess. Om jag säger det ur den aspekten, tänker du att du har hört någonting kring detta då? *Nej det har jag inte gjort. Då är frågan, har det hänt något sedan dess? Då vet jag ju inte.* (Citat från rektorsintervju.)

8.3.3 Skolenheten som en arena för formulering

Formuleringsarenan förstås enligt Lidensjö & Lundgren (2000) som den arena där beslut fattas om utbildningens mål och innehåll. Övergripande mål ses där som instrument för att genomföra politiska handlingslinjer. Formuleringsarenan kräver en detaljplanering mot bakgrund av analyser av behov. Formuleringsarenan knyts till samhället genom de delar politiker ansvarar för. Där sker en koppling mellan politiska handlingslinjer och mål för utbildningen. Dels genom det ansvar som central skoladministration får att ge objektivt underlag för detaljerade mål samt innehåll (Lidensjö & Lundgren, 2000). I den här innebörden utgörs formuleringsarenan av riksdag och regering och skolenheten blir en realiseringsarena för dessa beslut. För att det systematiska kvalitetsarbetet skall kunna fungera menar jag att även skolenheten måste utgöra en lokal arena för formulering. På enhetsnivå måste lokala övergripande mål och fokus vara instrument för skolans utveckling, beslutade utifrån kartläggningar och analyser av skolans behov och nuläge. Rektor och ledning ansvarar då för handlingslinjer och riktning medan pedagogisk personal ger underlag för detaljerade mål och innehåll.

Ärlestig (2011) beskriver hur några skolors arbete visar på hur ett gemensamt kvalitetsarbete kan vara en väg att skapa förutsättningar för organisationsutveckling. Här ses kvalitetsredovisningen som en del av ett större kvalitetsarbete som syftar till skolans interna förståelse av sitt arbete och skolutveckling. Resultatet används som en del i underlaget för hur organisationen skall arbeta vidare. Den får även koppling till lärarens arbete i det egna klassrummet. Min ambition är att visa att det i studien börjar framträda hur rektorernas *mental models* rör sig i den här riktningen, allt eftersom att en ny förståelsehorisont växer fram.

I takt med att rektorernas nya förståelsehorisont gör sig gällande framträder fyra dimensioner som ser ut att driva förbättringsarbetet framåt och göra det förståeligt. Jag har valt att se dessa dimensioner som ett uttryck för att skolenheterna har börjat göra det systematiska kvalitetsarbetet till sitt. För att kunna driva förbättringsarbetet tycks då dessa fyra dimensioner vara av väsentligt värde och jag ser dem som ett logiskt led i att skolenheterna nu blivit lokala arenor för formulering. Det som formuleras av rektorer och medarbetare är då enhetens egna mål och handlingslinjer utifrån uppkomna egna behov. Systematiken i kvalitetsarbetet börjar nu framträda som ett verktyg för att i praktiken kunna genomföra de behov som uttryckts och formulerats på den lokala skolarenan.

Vi behöver jobba med kulturen på skolan och då har vi nyligen diskuterat litegrann om det här med omorganisation och omkultivering. Vi har pratat om kulturen utifrån att vi är en skola som är solitär, där man arbetar väldigt mycket då på sin egen kammare som lärare, i blandning med att vi är familjära i våra relationer men brister i det professionella mötet och i att använda ett yrkesspråk och begrepp och där handlar det nog mer om omkultivering än om omorganisation. Jag tror inte att en omorganisation avhjälper det men jag vill att vi ska bli en samarbetande skola, en samarbetande organisation och jag vill att det skall finnas vissa nyckelbegrepp som bär upp vår verksamhet och det är samarbete, det är respekt för varandra och det är mångfald, det är någonting bra och viktigt. (Citat från rektorsintervju.)

...jag tog ju reda på redan på det första mötet jag hade med lärarna här, vad de såg som förbättringsområden och vilka områden man ville bevara. Och det har jag försökt att luta mig på hela vägen liksom. Och utveckla det och ha med det i tänket. (Citat från rektorsintervju.)

8.3.3.1 Rektors interventionsteori

Den första dimensionen som ser ut att driva förbättringsarbetet framåt och göra det förståeligt tolkar jag i termer av att rektor i det systematiska förbättringsarbetet har en egen interventionsteori. Tänkandet i interventionsteorier (programteorier) har utvecklats inom utvärderingsforskningen. Termen "teori" används här i motsats till "praktik" och syftar på uppfattningar om hur intervenerandet är tänkt att fungera, inte hur det har realiserats i verkligheten. Interventionsteorierna kring ett ingripande kan vara många. Interventionsteorin ses enligt Vedung (2009) som de övertygelser, som är inbäddade i det offentliga ingripandet självt och som handlar om hur det förmodligen kommer att genomföras och producera konsekvenser i flera led. Interventionsteorin är då ingripandets egen tankemässiga ryggrad och återger hur genomförandeförlopp avses, tänkes, intenderas fungera och ge impulser till resultat (Vedung, 2009). När jag tolkar och beskriver rektorernas interventionsteori inför jag en teoretisk förståelseram. Min tolkning av teorin får därmed ett inslag av egen konstruktion som kan kallas rekonstruktiv tolkning.

Rektor 1 *Under förra läsåret så ingick det i det utvecklingsarbetet vi gjorde. Att man grundade det i kunskapssyn och värdegrundsarbete. Och sedan arbetade vidare med vad man såg i arbetslagen att man behövde för att förbättra och komma dit som vi vill. Då tänker vi mycket utifrån entreprenöriellt lärande och att barnen skall se sammanhang och meningsfullhet i lärprocesserna. Om man har det för ögonen, vad behöver vi för att komma dit? Och då tog lärarlagen, eller grupper av, olika sammansatta grupper, fram områden som man tyckte att man skulle arbeta med. Och då blev det ett antal, kanske tio stycken. Och då prioriterade vi då, vad ska vi fokusera på först? Och inom det då, hur gör vi det? Inom det lilla enskilda området sen. Och sen är det ju delaktighet och det får vi också med här. Och sen värdegrund och det jobbar vi med hela tiden också. Kontinuerligt. Och sen också att man*

sprider. Alltså jag arbetar ju mycket så att jag försöker lyfta var och ens inneboende förmågor. Och att alla är med på resan på nåt sätt. Och har sin del som är jätteviktig. Det tror jag också är framgångsfaktorer. I utveckling. Men då blir det ju också att var och en tar ett stort ansvar gör att utvärdera och systematisera det som man brinner mest för. Och sen att alla ska få syn på det då. Så att man inte bara har en pappersprodukt. Utan att det är nåt man håller levande. (Citat från rektorsintervju.)

I min tolkning av den första rektorns interventionsteori utgörs *inflödet* av rektors ingipande genom att initiera diskussioner kring kunskapssyn och värdegrundsarbete. *Omvandligen* består av en process där lärarlagen tar fram områden att arbeta med, prioriterar vad som ska fokuseras och beslutar hur man ska arbeta med det. *Utflödet* består av lärarlagets genomförande av det beslutade arbetet och återkopplingen av att det genom spridning och utvärdering görs synligt och levande vad arbetet resulterat i. *Utfallet* som rektorn då tänker sig utgörs av att både personalen och barnen ser sammanhang och meningsfullhet i lärprocesserna.

Rektor 2 Du ville, efter vad jag förstod, att pedagogerna skulle se vilken nytta de själva kunde ha av arbetet och inte bara uppfatta det som "en grej till"? *Jo, de* (eleverna) *ska lära sig och få en gedigen utbildning. Så det är klart att deras resultat är viktiga. Men för att de ska få ett bra resultat är det ju viktigt att trygghet finns. Så då är det ju viktigt att den, och då kommer vi in på likabehandlingen. Föräldrarnas delaktighet hänger ju ihop med brukarna, och framförallt elevernas delaktighet. För att om de är med i sin lärprocess och känner sig trygga så kommer de ta sig an utbildningen och bli nöjda med det de får ut, så att alla de delarna tänker jag är viktiga så att det blir en med i sin lärprocess och känner sig trygga.* (Citat från rektorsintervju.)

I min tolkning av den andra rektorns interventionsteori utgörs *inflödet* av rektors ingripande genom att försöka få pedagogerna medvetna om hur ett systematiskt kvalitetsarbete kan bli till ett verktyg för deras verksamhet. *Omvandlingen* består av en process där lärarlagen arbetar med att utveckla kvalitet inom områden som trygghet, goda resultat och likabehandling. *Utflödet* består av att eleverna får en gedigen utbildning genom att föräldrarna och eleverna görs delaktiga och återkopplingen av att eleverna är med i sin lärprocess och känner sig trygga. *Utfallet* som rektorn då tänker sig utgörs av att eleverna tar sig an sin utbildning, får goda resultat och blir nöjda.

Rektor 3 hade tankar om att ett bra genomfört systematiskt kvalitetsarbete skulle kunna ge goda effekter för verksamheten och för eleverna genom att personalen på skolan skulle kunna medvetandegöra sina tankar om kunskapsmässig och social utveckling, lära sig förbättra sina metoder och arbetssätt och att det skulle kunna vara ett prioriterat utvecklingsområde. Rektors pedagogiska ledarskap kopplades ihop med kvalitetsarbetet och rektor menade att det var viktigt att det fick genomslag i verksamheten och att det hade en stor betydelse. Rektor sa att på längre sikt så var det den absoluta ambitionen att det pedagogiska ledarskapet och dess betydelse skulle märkas. Rektor ville också lägga större fokus på den vetenskapliga grunden och kanske lägga upp ett arbete med personalen kring det under en treårsperiod, med syftet att bli bättre på att synliggöra lärandet och bli bättre på att resonera och diskutera kring vad lärande är utifrån en plan med tydliga steg. (Del ur sammanfattning av rektorsintervju 1 som inledde återkopplingen vid intervju 2.)

I min tolkning av den tredje rektorns interventionsteori utgörs *inflödet* av rektors ingripande genom att initiera ett arbete med personalen utifrån en plan med tydliga steg under en

treårsperiod. *Omvandlingen* består av en process där personalen resonerar och diskuterar kring vad lärande är utifrån en vetenskaplig grund. *Utflödet* består av att personalen på skolan synliggör lärandet och återkopplingen av att personalen medvetandegör sina tankar om kunskapsmässig och social utveckling. *Utfallet* som rektorn då tänker sig utgörs av goda effekter för verksamheten och för eleverna genom förbättrade metoder och arbetssätt.

8.3.3.2 Förståelse som drivkraft

Den andra dimensionen som ser ut att driva förbättringsarbetet framåt och göra det förståeligt tolkar jag som beroende av om och hur rektorn använder sig av sin eller sina interventionsteorier för att få den pedagogiska personalen att omfatta en gemensam förståelseram för det systematiska kvalitetsarbetet. Hur medvetet enheten arbetat med detta och hur långt man kommit med att skapa en gemensam förståelse för arbetet ser ut att vara en del av hur väl utvecklat det systematiska kvalitetsarbetet är. Drivkraften i arbetet med rektors interventionsteori verkar vara viljan att förändra förståelsen hos den pedagogiska personalen.

Vad tror du är anledningen till att ni har nått längre än andra i arbetet? *Jag tror, och nu är det verkligen bara jag tror, för mig var ingången så tydlig från början att jag vill få teamplanerna levande. Att den inte ska bli min, den måste vara er. Så då började vi jobba med det här redan innan den här kom att få den levande och sedan kom automatiskt det här PMet på rektorsutbildningen, där jag djupintervjuade lagledarna om detta, vad är viktigt, för att det blir erat. Innan detta kom så var teamplanen, den var mitt fokus. Så därför har jag svårt att skilja på det systematiska och teamplanen, jag bakar ihop det, det är samma sak. Teamplanen blir ett verktyg i det systematiska. Och eftersom den skulle bli levande, den skulle bli deras. Den skulle inte bli min, så tror jag det har vart, vi har pratat jättemycket om hur den ska bli levande. Jag har en vision och så deras vad, hela vägen ner. Och avstämningar då och inte bara i juni.* (Citat från rektorsintervju.)

I och med det att jag drivs, som du säger, av det här med utveckling. Så tror jag man kan sprida det också. (Citat från rektorsintervju.)

Ja. Ta till exempel om det skulle ha dippat något år, så kanske det fanns en jättetydlig förklaring till det då vet man det, nu vet man inte. Då är det svårt att följa det bakåt. *Och om det nu är så, som jag vet att vi i vissa ämnen har jättebra resultat, men varför är det så bra då? Är det för att föräldrarna sitter hemma och gör läxor med barnen? Eller har vi någon bra metod eller? Det finns ju inte. Strukturerat och systematiserat.* Men det är något som du då tycker att man ska utveckla? *Mmm. Och det säger ju forskningen också, att lärare ofta har utvärderat, de har utvärderat jättemycket! Men det är bara de som är där som vet om det och eventuellt kommer man ihåg det.* (Citat från rektorsintervju.)

8.3.3.3 Systemiskt tänkande

Den tredje dimensionen som ser ut att driva förbättringsarbetet framåt och göra det förståeligt tolkar jag som det sätt rektorn eller skolenheten förmår arbeta med och visa på systematik som ett verktyg. I det ingår dels en övergripande systematik och dels ett antal delsystem inom helheten. Att vara medveten om hur de här delarna relaterar till och påverkar varandra, samtidigt som man vet med sig att skapa en gemensam förståelse för hur de tillsammans bildar en helhet står ut ur resultatet som en viktig aspekt.

Ja, men det blir ju mer tydligt för en själv då. Vad som behöver göras. Jo, men det är rätt. Och sen tror jag ju mycket på ett sammanhang i skolan, där alla de här komponenterna är viktiga. Och då handlar det om elevernas ansvar och att se helheter. Och det kommer ju in här då alltså det blir ju en kvalitetshöjning i det. Att man både rutar in det men samtidigt har ett mer övergripande tänk. (Citat från rektorsintervju.)

Det ord som jag använder, eller försöker använda just nu, det är förbättringsarbete, utifrån Blossings, kompetens för samspelande skolor. Skolförbättring och skolorganisation. Men jag ser ju att det finns organisatoriska utmaningar för att kunna driva ett förbättringsarbete. Det jag behöver göra, tycker jag då, är ju att lägga en organisation som jag förstår och som jag känner mig hemma i, som jag har lagt själv, som jag kan orientera mig i. När jag har fått det på plats så tror jag att det blir lättare att systematisera. Därför att, då kan jag också styra resurser. Och då handlar inte det om pengar utan om tid också. Men det är väl också systematiskt att någonstans har jag tagit ett beslut att vi ska utgå ifrån Blossing när vi nu tittar på de närmaste åren av, närmaste årens skolförbättringsprojekt eller vad vi ska kalla det. Där finns en vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet att vi gör ingenting som inte någon har gjort tidigare utan det här händer faktiskt på väldigt många skolor. (Citat från rektorsintervju.)

8.3.3.4 Faser i förbättringsarbetet

Den fjärde dimensionen som, tillsammans med övriga tre, ser ut att driva förbättringsarbetet framåt och göra det förståeligt tolkar jag som en känsla för vilken fas förbättringsarbetet befinner sig i och utifrån det välja ingripanden som har potential att fungera på det stadie förbättringsarbetet befinner sig i.

Om man ser till hur den konkreta förändringsprocessen överensstämmer med ett förbättringsarbetes faser hos den av skolenheterna som hunnit längst i arbetet kan man se att skolenheten på fyra år använt sig av i stort sett samtliga beskrivna strategier och nu befinner sig någonstans i institutionaliseringsfasen vad gäller delar av sina förbättringsarbeten. En skolas olika delförbättringsområden kan ju befinna sig i helt olika faser under samma period.

I *initieringsfasen* har man använt sig av flertalet av de beskrivna strategierna. Skolledaren inventerade direkt från start lärarnas syn på utvecklingsområden samt bevarandeområden och utarbetade en långsiktig plan med detta som grund. Inre behov kartlades för att få igång ett uppföljningsarbete runt undervisningen. Hela processen inleddes med samtal i olika konstellationer kring kunskapssyn och lärande som sedan kopplas till verksamhetens praktik. Man lade en grund i att arbeta med värdegrundsfrågor och tog ur det arbetet så småningom fram några prioriterade utvecklingsområden i vad man såg att man behövde förbättra för att komma dit man ville. Skolledaren har medvetet arbetat för att få med all personal i förbättringsarbetet. Samtliga har haft i uppdrag att utbilda sig genom litteraturstudier eller studiebesök och samtliga har fått agera presentatör inför kollegiet. Skolledaren använde sig av flera konsulter i initieringsfasen. En som arbetade med kunskapssyn och utarbetade en plan utifrån det, en extern firma som arbetade med att få fram passande föreläsningar, därutöver ALP och learning study. Skolledaren har lagt stor vikt vid organiseringen, både att sprida delaktighet och få med alla genom att ge alla olika utvecklingsuppdrag, dels genom att välja ut nyckelpersoner att driva specifika delar inom projektet.

Jag har ju pumpat in väldigt mycket under förr-förra läsåret och delvis under förra också då. Både när det gäller, alltså att ta hjälp, från olika håll och kanter, med förändringsarbete och

utvecklingsarbete. Men också i som learning study, ALP, allt sånt där, för att det gör ju också att man får syn på var vi befinner oss. Så det är ju en del i det här. Och sen titta på, ja vad behöver vi då? Och gå vidare med. Det var det jag satt och tänkte på förut. Vi hade ju även en extern firma som hjälpte till lite med vilka föreläsningar som var bra och hur, alltså någon från GR var här och tittade på just det här med kunskapssynen och satte ihop det. Så jag har tagit lite hjälp också. Ja, för att få in mycket på kort tid. (Citat från rektorsintervju.)

I *implementeringsfasen* har skolledaren sett som en väldigt viktig uppgift att föra tillbaka fokus på de utvecklingsområden man gemensamt tog fram och återkomma kontinuerligt till dem på olika sätt. Skolledaren ser det som viktigt att se till att det inte ramlar in något nytt utan att utvecklingsarbetet håller sig till det som sagts. I och med en ombyggnation till en modernare läromiljö blev man också tvungen till ökat samarbete och andra lösningar än de traditionella, därför har man vänt alla stenar och praktiserat nya former för lärande som man även blev tvungen att utvärdera och se hur man kunde gå vidare med. Skolledaren ser ALP och Learning Study som genomförts av handledare/observatörer på skolan som en stor hjälp i att hålla igång förbättringsarbetet och skapa nya sätt att tänka kring undervisningen. Skolledaren har även ett medvetet förhållningssätt och arbete kring personalen. Hon arbetar med att lyfta fram var och ens inneboende förmågor och att få alla med på resan, visa att hon har tilltro till deras förmågor. Man följer kontinuerligt upp processer och resultat med hjälp av bl a Skolverkets analysverktyg för att se hur utvecklingsområdena fungerar i praktiken. Arbetet har pågått i snart fyra år med samma utvecklingsområden med har med tiden blivit mer systematiserat och kontinuerligt.

Ja och sen när man fortsätter nu med, nu har learning study och ALP blivit positivt och så fortsätter man med de bitarna. Och det är ju en väldigt bra ingång i det här arbetet. Alltså det blir ju en systematik i det, när det gäller lärprocesserna till exempel med learning study. (Citat från rektorsintervju.)

I *institutionaliseringsfasen* har Skolledaren sett som en viktig ledaruppgift att ge förutsättningar för lärarna att genomföra utvecklingsarbete och har byggt in en struktur i organisationen för det. Ansvarsfördelning finns, en arbetsgång samt schemalagd lärartid flertal gånger i veckan för att möjliggöra samverkan och utveckling. Teampiloterna har sitt uppdrag, de har tid under konferenstid att delge kollegiet och träffar rektor för att strukturera arbetet. Arbetslagsledarna har en rent praktisk nyckelfunktion i arbetet. Kvaliteter i arbetet som fungerar bra är uppföljningar, att man ser att man hela tiden behöver ta till sig nya rön, pröva dem, följa upp och utveckla vidare. Helheten i arbetet och dess koppling med organisationsstrukturen är tydlig. Samt ett distribuerat ledarskap med tydlig ansvarsuppdelning. Lokalerna är anpassade till en modern läromiljö, lärarnas arbetstid är organiserad för ökad samverkan etc. Schemamässigt ser skolledaren ett utvecklingsområde med att anpassa elevernas tid bättre till andra sätt att tänka kring lärande.

Mycket är ju stabilt, men det finns ju fortfarande strukturer som man behöver bygga vidare på och förbättra. Så är det. Och sen finns det utvecklingsområden i själva lärprocesserna och i organisationen runt det. Jag vill ju fortfarande att vi skall bli mer som en skola här och jag har ju inte riktigt lyckats med det tänker jag. Och sen när det gäller mer strukturer med schema och så finns det ju, större sjok undervisningstid så att man inte bryter för att, för saken skull utan att det ska vara för att det är motiverat i lärandet. (Citat från rektorsintervju.)

Spridningsfasen. Genom gott omdöme vid tillsyn av Skolinspektionen har man fått genomslag och spridning för arbetet. Man håller fast vid ursprungligt förbättringsupplägg/strategi som utgick från ett nuläge. Skolledaren har en stor medvetenhet kring att hålla fast vid en ursprunglig plan. Granskandet av arbetet pågår kontinuerligt genom det systematiska kvalitetsarbetet och dokumenteras, analyseras och sammanställs för att ge vägledning inför åt vilket håll man bör fortsätta arbetet. Skolledaren önskade en spridning av arbetet till näraliggande del inom verksamheten men täta rektorsbyten där har ännu inte möjliggjort detta.

Men även på de andra skolenheterna finns tankar hos rektorerna som tyder på en insikt om att man behöver göra rätt ingripande i förhållande till den fas enheten befinner sig i.

De tankar som jag förmedlade för ett år sedan var ju mycket på ett idéstadie och med någon sorts ambition och vision om hur jag skulle vilja att det var på den här skolan. Sedan så vet jag inte om det kanske var naivt att tro att det skulle ske väldigt snabbt. Men det jag har förstått på det året som har gått sedan vi träffades sist är ju att det tar väldigt lång tid. Och jag är fortfarande i uppstarten av detta arbete. Det är fortfarande i någon sorts kartläggningsfas, där jag tittar var vi är någonstans och vad vi behöver för att kunna komma till någon sorts initiering av ett förbättringsarbete. Jag har landat i att de här olika faserna som Blossing beskriver med initieringsfasen, implementeringsfasen, institutionaliseringsfasen och spridningsfasen, att vi kan ju inte hinna med allt det på ett år utan det, för att komma till ett läge där personalen säger att det som har varit förändringsarbetet, om det säger man att ja men så har vi alltid jobbat på den här skolan. Då är det ett tecken då på att man har kommit till institutionaliseringsfasen, och den hamnar man i någonstans mellan fem och åtta år kommer man dit. Så att, det har jag landat i. (Citat från rektorsintervju.)

Är det så inarbetat att du kan säga att ja men det här ingår i våra rutiner nu? Om jag lämnar här kommer det här att fortsätta? *Jaaa, avstämningar, vi är precis i gränslandet tror jag. Jag tror att efter det här året så sitter nog de här avstämningarna, och att det här med att följa upp. Men analysen är ju, den kräver sin motor fortfarande. Den är inte självgående.* (Citat från rektorsintervju.)

8.4 Gemensamma nämnare

8.4.1 Ett uttalat behov av att förändra förståelsen

En påfallande gemensam nämnare som blir synlig när jag skall sammanfatta ett resultat är ett behov av att nå en gemensam förståelse för det systematiska kvalitetsarbetet. Det finns en medvetenhet om att det finns olika sätt att förstå.

Och vi tror också att vi så småningom här kan få in goda exempel för vi vet ju att det lokalt idag pågår massa kvalitativt arbete och där man är jättebra på att fånga upp resultat och göra utvärderingar och låta det leda fram till identifierade områden. Och vi tror att det kan finnas vinster i att se hur någon annan har gjort för att spegla sig i det och så ta hem det och, man kanske inte kan kopiera det rakt av, men att aha, okej, det är det här systematiskt kvalitetsarbete handlar om. För vi har diskuterat mycket hur vi tror att det blir mellan görandet och den här redovisningsformen fortfarande, att man lätt uppfattar att ha skall jag skriva ner varenda tanke jag tänker och redovisa det för någon, men då har man missat målet på något sätt. Så det vill vi gärna komma åt, men nu inser vi ju också att vi har, det här är en

grund i det, men vi har jätte, jättemycket jobb att göra i ett förhållningssätt, i ett tänk kring att jobba systematiskt med kvalitet. (Citat från intervju på förvaltningsnivå.)

...det ska bli en bra stödstruktur, alltså vad förväntas inom detta, vad kan det handla om? En tydlighet att ge en slags gemensamhet. (Citat från intervju på förvaltningsnivå.)

Dels för att, vi satt just härinne och därför blir det så bildligt för mig, vi hade en sådan avstämning i lagledargänget, när de kommer med sina avstämningar från arbetslagen, och så den gången då dokumenterade jag, och då var det en lärare som faktiskt har varit ganska så här, varför ska vi skriva överhuvudtaget, varför ska vi göra det här? Som säger: nu, nu börjar jag fatta varför vi gör det här! (Citat från rektorsintervju.)

Sandberg & Targama (1998) påtalar att det är sättet på vilket man förstår sitt arbete som bildar grund för både den *läransats* man utvecklar och använder och det *lärutfall* i form av specifik kompetens som man utvecklar och använder. Läransats och lärutfall framstår som en oupplöslig relation som baseras på förståelse av arbetet. Detta gör det även möjligt att förklara varför vissa lär sig bättre än andra i arbetet. Om man använder en annan läransats lär man också på ett kvalitativt annorlunda sätt. Det är först i reflektion över vårt eget sätt att förstå vårt arbete som det blir möjligt att medvetandegöra vår förståelse av det. Medvetenhet om vår förståelse är en förutsättning för att kunna ta sig ur den och börja förstå något på ett kvalitativt annorlunda sätt. Dock sker vårt huvudsakliga reflekterande inom ramen för vår befintliga förståelse av arbetet och leder till en utveckling av kompetensen inom ramen för den befintliga förståelsen av arbetet. Om förståelsen skall förändras måste vi börja reflektera över hur vi förstår arbetet. Rätt utnyttjat kan visionen då bli en utgångspunkt för ett gemensamt meningsskapande och en utveckling av förståelsen av företagets verksamhet och utmaningar. Senge (1990) talar även om behovet av att i en lärande organisation ständigt ifrågasätta personalens och ledningens *mental models* (förståelse) (Senge, 1990).

8.4.2 Kvalitet i arbetet kontra kvalitetsarbete

Vad som blir synligt är den begreppsförvirring som hänger samman med ordet kvalitet och dess olika betydelser. När man talar om ett systematiskt kvalitetsarbete verkar det som om man talar om flera olika saker. Ibland var och en för sig, ibland blandar man samman dem. Förvisso hänger de samman, men kanske bör man göra tydligt när man talar om vad som en god början.

I de olika samtalen om ett systematiskt kvalitetsarbete på olika nivåer kommer man ofta in på sådant som egentligen berör kvalitet i arbetet, i arbetets processer och innehåll.

Jag skickar ju alltid med det här hjulet, Skolverkets, när det är utvärderingar. Och att kvaliteten har höjts på både undervisning och på att ha roligt det att eleverna ska känna motivation och så, det är jag säker på att alla ser. (Citat från rektorsintervju.)

Att man då jobbar med, hur ska undervisningen se ut för att vi ska komma längre? Det tycker jag att vi har diskuterat, och även vi rektorer så. Och att man har blivit bättre på det? Att koppla ihop de delarna tänker du då med? *Ja, men sedan tänker jag ändå att det är där vi behöver sätta till mer kraft ändå framåt då. Även i de yngre åldrarna. Och titta på, analysera och se varför blir det som det blir. Kan vi undervisa på ett annat sätt? Är det något vi har missat eller är det något som, tänker på learning study, alltså vad är kärnan. Vad är det vi*

behöver för att eleverna ska lära sig det vi vill att de skall lära sig? Och det de behöver lära sig för att nå de kunskapskraven som finns. (Citat från rektorsintervju.)

Ja och vi vinner ingenting på att bara ha processer på huvudmannanivå, om det inte händer i klassrummet. (Citat från intervju på förvaltningsnivå.)

Vad gäller Skolinspektionen så har de dock, enligt min tolkning, konstaterat att det redan råder god kvalitet i arbetet:
Skolinspektionen har lyft fram styrkor såsom hög måluppfyllelse, elever som trivs och är stolta över sin skola, välfungerande värdegrundsarbete, engagerade lärare, rektorer och en förvaltningsledning som vill utveckla verksamheten. ([redacted] Kommun, 2014).

Kvalitet i arbetet är därför inte vad Skolinspektionen i första hand intresserar sig för i sin granskning. De tittar på om det finns ett pågående *kvalitetsarbete*.

"Vi tittar inte på själva undervisningen utan på förutsättningarna för att kunna bedriva undervisning." (L[redacted], 2014, 27 feb).

"Dokumenten avslöjar om arbetet bedrivs rätt. Bara genom att begära in handlingar från rektorn får de ordning på sina papper och det är oerhört viktigt. Kopplingen mellan dokument och funktion i arbetet är tydlig." (L[redacted], 2014, 27 feb).

Rektorerna pratar *ibland* om kvalitetsarbete.
Men nu hade vi ett samtal, jag och inspektionen. När vi satt på den här intervjun eller samtalet så hamnade vi på det systematiska kvalitetsarbetet och så frågade hon mig, vad tänker du? och jag sa att vi har utgått från eran den här (analysverktyget)*, jag ser det är analysarbetet, vi måste jobba mer med det. Vi har börjat jobba och stämma av, men just analysen av det, där tycker jag att vi har lite kvar. Så sa hon; vill du att jag ska skriva det? Ja det hade varit jättebra. Ja, kan du ta fram något dokument där jag kan se hur det ser ut idag? Och då tog jag fram ett dokument när vi jobbar kring nationella prov, när vi gjorde som en avstämning kring det, och då är det de här rubrikerna, och under de här rubrikerna är det, ja då har vi suttit lärarna 1-3 och då har vi ju skrivit ner hur blev resultatet och vart ska vi? Ja det är klart vi ska hundra procent måluppfyllelse, och vad är det vi gör bra och vad behöver vi göra bättre och sådär. A och så när hon tittade på det så sa hon att det där, det är för bra. Jag kan inte skriva någonting om det.* (Citat från rektorsintervju.)

...jag tog ju reda på redan på det första mötet jag hade med lärarna här, vad de såg som förbättringsområden och vilka områden man ville bevara. Och det har jag försökt att luta mig på hela vägen liksom. Och utveckla det och ha med det i tänket. (Citat från rektorsintervju.)

Ibland pratar man om kvalitet i arbetet och kvalitetsarbete på en och samma gång.

Skulle jag vara tvungen att välja, en grupp här och nu, så skulle jag nog säga att en bra genomförd, ett bra genomfört systematiskt kvalitetsarbete är viktigast för personalen på skolan. För att? *Därför att jag tror att det är det som ger störst effekt, kan vi bli medvetna om allt som har med både kunskapsmässig och social utveckling att göra, om vi kan lära oss att förbättra våra metoder och hur vi jobbar så är det det som ger det största resultatet. Om man inne i organisationen kan visa det på ett bra sätt och få effekt i det arbetet så tror jag att det är det som visar sig på, då ser man effekterna bland de andra grupperna också, både elever, föräldrar, vårdnadshavare och huvudman.* (Citat från rektorsintervju.)

Jag tycker att det måste vara jättetydligt med målen för själva undervisningen, de är ju inte så svåra. De finns ju där. Och ***hur*** *jobbar vi för att nå dem? Och så kommer det ett resultat och om resultatet är bra då, ja då tänker jag, varför är det så bra då? Hur har ni gjort? Det huret är ju jätteviktigt att det är dokumenterat, för då ska vi ju ha kvar det och då ska ju det stå i analysen sen om att vi har jobbat vidare med det här på det här sättet. Är det något vi behöver tänka på att, ja vi behöver tänka till hm här, vad det nu kan vara, så att man, och då tänker jag att i de samtalen så föds det nya tankar och idéer om hur man går vidare och då skall det dokumenteras för att bilda ett nytt mål. Det som egentligen både målet, huret, resultatet och vad vi tänker om det sedan, alltså det som sägs där skall dokumenteras.* (Citat från rektorsintervju.)

Om jag vill få ett tydligare fokus på den vetenskapliga grunden då måste jag ju lägga upp ett arbete med min personal, under en period, säg en treårsperiod. Där jag tydligt sätter upp ett mål att, ja som jag har varit inne på, här exempelvis att synliggöra lärande och vad lärande är för någonting, att vi skall, och rent kvantitativt kan det vara svårt kanske att mäta det, kvalitativt kan vi göra det, tänker jag. Hur då? *Att vi, att personalen blir bättre på att tydliggöra för varandra och för sig själva, och resonera och diskutera och prata om vad lärande är för någonting och synliggöra, hur synliggör man lärande? Det är ju inte bara, eller det är ju inte, det handlar ju inte om att man har ett resultat på ett prov, det är ju inte det som är det synliga lärandet. Det är ju någon sorts resultat av lärande kanske. Men att det finns en plan för hur vi ska göra det. Att det finns ett mål med varför vi ska göra det och var vi ska vara någonstans om ett par år.* (Citat från rektorsintervju.)

8.4.3 Förståelse och rationalism

Sandberg & Targama (1998) menar att företrädare för idébaserat ledarskap tagit till sig att förståelse är basen för handlande, men när de skall beskriva hur medarbetarnas förståelse kan påverkas faller de i allmänhet tillbaka till en traditionell rationalistisk top-down princip för ledning och styrning (Sandberg & Targama, 1998).

Och det är väl det som vi ser som vår största utmaning. Förhållningssättet till det systematiska kvalitetsarbetet? *Ja, att gå från att redovisa kvalitet till att tänka i en kvalitetsprocess hela tiden. Och någon gång måste man börja den processen. Och våga hålla ut hela den processen. För annars får man inte den här spiralen, eller hur man skulle kunna beskriva det, annars blir det ingen cirkel. Och det är ju också därför vi jobbar på så bred front som möjligt, för att, vi kunde ju valt att det här får förskolecheferna och rektorerna ta ansvar för, men om vi stöttar dem mer än så då med vår teampilotsorganisation då alltså det som vi, alltså alla våra teampilotsorganisationer handlar ju om ett kvalitetsbegrepp. Hur utvecklar vi mer kvalitet i vår verksamhet? Och då är det ju såklart de vi skall använda i detta.* (Citat från intervju på förvaltningsnivå.)

Lidensjö & Lundgren (2000) hävdar att en förskjutning skett från en klassiskt ändamålsinriktad rationalitet (måluppfyllelse är grund för styrningen av systemet) till en "ideologisk rationalitet" där metoder och instrument som framstår som objektiva styr systemets förändringar. Metoderna frikopplas från övergripande mål och blir i sig själva nog i ett slags instrumentell rationalitet (Lidensjö & Lundgren, 2000). I det här fallet förstår jag det som att målet är kvalitet i arbetet, och det målet är till stor del redan uppfyllt, metoden är kvalitetsarbete och där finns en del kvar att utveckla. Om nu målet nåtts utan rätt metod kan

det förklara den begreppsförvirring som uppkommer i den bakvända som det blir när (att lära sig) metoden istället blir målet.

8.5 Resultatsammanfattning

Den övergripande nivån
Staten har använt en juridisk styrning för att komma till rätta med det systematiska kvalitetsarbetet inom utbildning i och med den nya skollagen som kom 2010 (SFS 2010:800). Den juridiska styrningen kan ses som ett verktyg för att i nästa steg nå ut med en tydlig ideologisk styrning. Vad gäller det systematiska kvalitetsarbetet har detta skett genom en rad skolutvecklingsaktiviteter för rektorer och huvudmän med inriktningen systematiskt kvalitetsarbete. Dessutom finns vägledande material utgivet på Skolverkets och Skolinspektionens webbplatser samt i form av allmänna råd med kommentarer (Skolverket, 2012). Inom den nya statliga rektorsutbildningen är det systematiska kvalitetsarbetet samt mål- och resultatstyrning ett huvudområde. Ett sätt på vilket staten använder ekonomi som styrmedel för det systematiska kvalitetsarbetet är att Skolinspektionen fått utökade resurser för granskning av utbildningsverksamheterna där systematiskt kvalitetsarbete varit ett målområde för reguljär granskning hos alla skolor och huvudmän. Med stora ekonomiska resurser genomför Skolinspektionen tillsyn och kvalitetsgranskningar i alla Sveriges kommuner och skolor. Både innehåll, arbetsformer och organisering av verksamheten står i fokus. Utvärdering som styrmedel har på så sätt varit starkt inriktat på att följa upp den lagförändring som skett 2010. Även om förändringen kan tyckas marginell är min tolkning att förändringen var allvarligt menad och att staten har för avsikt att förändra kvalitetsarbetets inriktning eftersom den ägnades relativt betydande uppmärksamhet och har följts upp med både ideologiska, ekonomiska och utvärderingsmässiga styrmedel av betydande omfattning.

Den kommunala nivån
Kvalitetsarbetet fram till 2011 såg ut att vara en angelägenhet för det kommunala självstyret medan det nu tenderar att gå från kommunalt självstyre till samverkan med staten. För att på kommunal nivå behålla ledningens auktoritet går man en balansgång mellan att visa förmåga att genomföra sina åtaganden, som huvudman i förhållande till statens direktiv och som förvaltning i förhållande till nämnden och mellan att visa samtycke genom att erbjuda en god kvalitet till kommuninnevånarna. Att ta fram en helt ny struktur för kvalitetsarbetet när den nya lagen trätt i kraft kan som styrresurs betraktat ses som en stark symbolisk handling. I implementerings och genomförandefasen av denna nya struktur föreligger risk för kompromisser från formuleringsstadiet som inte fullt ut avspeglar verkligheten för de som skall realisera besluten. Styrinstrumenten kan då förlora en del av sin styrkraft genom att de blir svårare att realisera. Styrprocessen kan även påverkats av kommunala formuleringsarenor som mest handlar om olika intressegruppers styrkeförhållanden. Som styrprocess betraktat skulle detta kunna ses som en form av "guideline writing." Vad gäller genomförandefasen såsom "field-implementation", då lärare och rektorer utför sin dagliga gärning, framstår deras handlingar för dem själva som en realistisk anpassning till verkligheten medan de för de styrande möjligen skulle kunna framstå som ostyrbarhet.

En klar förändring syns i att Skolinspektion ses som en hjälp, både i att formulera utvecklingsområden och i att stötta det pågående utvecklingsarbetet. Där man till en början ifrågasatte den recentralisering där staten genom Skolinspektionen går in och petar i vad som tidigare var frågor för det kommunala självstyret, verkar man nu uppfatta staten som en samarbetspartner. Relationen mellan formuleringsarenan och realiseringsarenan kan här till

viss del förstås som en medierad relation. Samtidigt har en förskjutning skett från politik till juridik i den här formen av styrning.

Den lokala nivån

Rektorerna uppvisar en teknisk syn på den forna kvalitetsredovisningens funktion. Man kan också utläsa en syn som visar på att den i första hand skrevs för att tillfredsställa ett krav som kom riktat utifrån. Förståelsen för vad det systematiska kvalitetsarbetet egentligen är, för vem det är till och hur man kan ta sig an det i praktiken tolkas inom ramen för att verkningshistorien gör sig gällande. Vad jag menar med det är att förståelsen för det nya fortfarande förstås inom ramen för den förförståelse man haft kring synen på kvalitetsarbetet kopplat till kvalitetsredovisningen. Samtidigt som verkningshistorien gör sig gällande kan man ändå ana en medvetenhet om att en annan förståelsehorisont finns. Det finns en spirande medvetenhet om behovet av att förändra sin förståelse av det systematiska kvalitetsarbetet. Under studiens gång blev det påtagligt att rektorernas förståelsehorisont av det systematiska kvalitetsarbetet förändrats. Hos samtliga tre rektorer framträder i intervjuerna nu en ny medvetenhet om det systematiska kvalitetsarbetets inneboende möjligheter för den egna enhetens arbete. De tidigare så påtagliga reflektionerna kring att redogöra sin verksamhet för någon annans skull, ett pålagt arbete som bara var för någon annan har nu tonats ner. Att rektorernas *mental models* sakta men säkert håller på att förnyas börjar framträda.

En dimension som alla tre rektorer berörde som en viktig aspekt i att bedriva ett verkningsfullt systematiskt kvalitetsarbete var ledningens kontinuitet. En annan dimension som berördes som en viktig aspekt i att bedriva ett verkningsfullt systematiskt kvalitetsarbete var ledningens prioritering. Även förvaltningens stöd och organisering sågs som en viktig förutsättning för att kunna bedriva ett verkningsfullt systematiskt kvalitetsarbete. Att ha tillgång till, eller att som ledare ha lyckats forma en väl fungerande organisation på enheten framstår som en avgörande del i att kunna bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete. Genom rektorernas uttalanden gör jag tolkningen att de *vad gäller enheten som realiseringsarena* önskar stämma av sin förståelse för det systematiska kvalitetsarbetet med förvaltningens förståelse för detsamma och att detta är en pågående process, en slags hermeneutisk spiral. De uttrycker även önskemål om en fördjupad förståelse av vad som förväntas av enheten på den realiserande arenan.

I takt med att rektorernas nya förståelsehorisont gör sig gällande framträder fyra dimensioner som ser ut att driva förbättringsarbetet framåt och göra det förståeligt. För att kunna driva förbättringsarbetet tycks då dessa fyra dimensioner vara av väsentligt värde och jag ser dem som ett logiskt led i att skolenheterna nu blivit *lokala arenor för formulering*. Det som formuleras av rektorer och medarbetare är då enhetens egna mål och handlingslinjer utifrån uppkomna egna behov. Systematiken i kvalitetsarbetet börjar nu framträda som ett verktyg för att i praktiken kunna genomföra de behov som uttryckts och formulerats på den lokala skolarenan.

Den första dimensionen som ser ut att driva förbättringsarbetet framåt och göra det förståeligt tolkar jag i termer av att rektor i det systematiska förbättringsarbetet har en egen interventionsteori. Interventionsteorin är då ingripandets egen tankemässiga ryggrad och återger hur genomförandeförlopp avses, tänkes, intenderas fungera och ge impulser till resultat (Vedung, 2009).

Den andra dimensionen som ser ut att driva förbättringsarbetet framåt och göra det förståeligt tolkar jag som beroende av om och hur rektorn använder sig av sin eller sina

interventionsteorier för att få den pedagogiska personalen att omfatta en gemensam förståelseram för det systematiska kvalitetsarbetet. Hur medvetet enheten arbetat med detta och hur långt man kommit med att skapa en gemensam förståelse för arbetet ser ut att vara en del av hur väl utvecklat det systematiska kvalitetsarbetet är. Drivkraften i arbetet med rektors interventionsteori verkar vara viljan att förändra förståelsen hos den pedagogiska personalen.

Den tredje dimensionen som ser ut att driva förbättringsarbetet framåt och göra det förståeligt tolkar jag som det sätt rektorn eller skolenheten förmår arbeta med och visa på systematik som ett verktyg. I det ingår dels en övergripande systematik och dels ett antal delsystem inom helheten. Att vara medveten om hur de här delarna relaterar till och påverkar varandra, samtidigt som man vet med sig att skapa en gemensam förståelse för hur de tillsammans bildar en helhet står ut ur resultatet som en viktig aspekt.

Den fjärde dimensionen som ser ut att driva förbättringsarbetet framåt och göra det förståeligt tolkar jag som en känsla för vilken fas förbättringsarbetet befinner sig i och utifrån det välja ingripanden som har potential att fungera.

Gemensamma nämnare
En påfallande gemensam nämnare som blir synlig i en sammanfattning av resultaten är ett behov av att nå en gemensam förståelse för det systematiska kvalitetsarbetet. När man talar om ett systematiskt kvalitetsarbete verkar det som om man talar om flera olika saker. I samtalen om ett systematiskt kvalitetsarbete kommer man ofta in på sådant som egentligen berör kvalitet i arbetet, i arbetets processer, innehåll och resultat. Vad gäller Skolinspektionen så har de, enligt min tolkning, konstaterat att det redan råder god kvalitet i arbetet. Kvalitet i arbetet är därför inte vad Skolinspektionen intresserar sig för i sin granskning. De tittar på om det finns ett pågående *kvalitetsarbete*. Rektorer och förvaltning pratar *ibland* om kvalitetsarbete. Ibland pratar de om kvalitet i arbetet och kvalitetsarbete på en och samma gång.

I det här fallet förstår jag det som att *målet* är kvalitet i arbetet, och det målet är i mångt och mycket redan uppfyllt, *metoden* är kvalitetsarbete och där finns en del kvar att utveckla. Om nu målet nåtts utan rätt metod kan det förklara den begreppsförvirring som uppstår när (att lära sig) metoden istället blir målet. Det här ser jag som att en förskjutning skett från en klassiskt ändamålsinriktad rationalitet (måluppfyllelse är grund för styrningen) till en ideologisk rationalitet där metoder och instrument styr förändringarna. Metoderna frikopplas från övergripande mål och blir sig själva nog i ett slags instrumentell rationalitet (Lidensjö & Lundgren, 2000).

9. Diskussion

Lidensjö & Lundgren (2000) menar att skolan är en institution som svårligen låter sig styras. Att styra innebär att också förstå villkoren för den verksamhet som skall styras. Och dessa villkor är inte bara materiella till sin natur utan i hög grad också mentala. Skolans historia, komplexitet och omfång gör det omöjligt att arbeta med enkla strategier för styrning. Förändring tar tid och kräver resurser i form av såväl pengar som kompetens (Lidensjö & Lundgren, 2000). Mycket av den utbildningsforskning som har bedrivits har utgått från ett centralt perspektiv på skolan och verksamheten har studerats utifrån de centrala förväntningarna. Klyftan mellan beslut och genomförande sett från den konkreta verksamhetens utgångspunkt behöver utgå från skolans organisation och lärarnas

professionella legitimitet. Att tolka motstånd mot reformer som uttryck för konservativa reaktioner och allmänt motstånd mot förändring är inte meningsfullt (Lidensjö & Lundgren, 2000). Genom att ställa ett enskilt fall i relation till kontextuella samband har studien syftat till att belysa det komplexa samspel som föreligger från det att ett politiskt beslut fattats till att det eventuellt blivit en institutionaliserad del av skolenheternas vardagsarbete. Min förhoppning är att studien kan bidra till att öka förståelsen för skolans materiella såväl som mentala villkor och för de samband som gör den så svår att styra och förändra.

Skolans problem är ofta specifika, påtalar Lidensjö & Lundgren (2000). Generella avsikter med reformer kan därför inte alla gånger vinna tilltro. Reformens genomförande i ett alltmer decentraliserat skolsystem kräver att dess motiv översätts lokalt. Det kräver att den lokala skoladministrationen inte bara reproducerar den centrala utan blir en aktiv del av decentraliseringen såtillvida att den tolkar motiv och avsikter med offentligt beslutade reformer. Med den ökande klyftan mellan formuleringsarenan och realiseringsarenan uppstår ett dubbelt informationsproblem. De problem skolans verksamhet erbjuder måste kunna formuleras och meddelas till dem som skall fatta beslut. På denna punkt torde förnyelse av utvärderingsforskningen vara av betydelse. Detta under förutsättning att den också kan göra beskrivningar och analyser av faktiskt existerande problem. Det innebär att den "organiskt" kopplas till forskning som kan ge teoretiska underlag för att tolka och förstå resultatet av utvärderingen (Lidensjö & Lundgren, 2000).

Kanske kan min ambition att försöka belysa en kommunal skolverksamhets pågående förändringsprocess med att utveckla sitt systematiska kvalitetsarbete från kvalitetsredovisning till ett kontinuerligt förbättringsarbete, genom att göra beskrivningar och analyser, bidra till att ge teoretiska underlag för att bättre kunna tolka och förstå ett faktiskt existerande problem. Vetenskapsrådet (2011) menar att till skillnad från annat kunskapssökande innebär forskning ett systematiskt sökande efter kunskap. Kunskapen måste också vara ny. Men att försöka upprepa ett tidigare publicerat resultat med syftet att bekräfta detsamma är också forskning. Om man lyckas upprepa resultaten ökar sannolikheten för att slutsatserna är hållbara. En systematisk-kritisk genomgång och sammanställning av tidigare resultat på ett område kan leda till att kunskapsnivån höjs och därmed sägas kunna utgöra ett exempel på forskning (Vetenskapsrådet, 2011). Har studien nått fram till en kunskap som är ny? Flertalet av de belysta aspekterna går att spegla i tidigare forskning, vilket kan sägas bekräfta tidigare resultat och förhoppningsvis ge dem liv genom det enskilda fallets framställning. Detta skulle i sig kunna bidra till att vi får veta något vi inte tidigare visste, det vill säga, att sätta resultat i ett nytt ljus kan belysa andra aspekter av ett redan känt problemområde. Studien har dock även kunnat tillföra något nytt; att visa på att det på tre år skett en utveckling och att det finns en spirande ny förståelse för kvalitetsarbetets möjligheter. Det ligger i linje med syftet för Skolinspektionens nya tillsyn. Begler (2014) säger: *Vi ska också tätare följa deras utveckling och förhoppningsvis förbättring. Vi kan bland annat bidra med motivation till utveckling och information om var kunskap om det aktuella området finns. Vi kan peka tydligare på vad som behöver göras utan att ta över ansvaret. Syftet är att skapa en djupare förståelse för vad kraven på förändring innebär.*

9.1 Kvalitetsarbetets roll och möjligheter

Även om den förändring kring det systematiska kvalitetsarbetet som gjordes i och med att den nya Skollagen kom kan tyckas marginell, är min tolkning att förändringen var allvarligt menad eftersom den ägnades relativt betydande uppmärksamhet och har följts upp med både ideologiska, ekonomiska och utvärderingsmässiga styrmedel av betydande omfattning. Både

på den kommunala och på den lokala nivån verkar man väl medveten om att kraven stärkts. Lidensjö & Lundgren (2000) menar dock att ett verkligt beslutsinnehåll svårligen kan avgöras av hur mål, regler eller instruktioner formuleras. Istället avgörs det av vilka aktörer beslutet aktiverar och de problem, lösningar och beslutstillfällen aktörerna möter, vilket inga centrala beslutsfattare har någon kontroll över (Lidensjö & Lundgren, 2000).

Lidensjö & Lundgren (2000) skriver att ibland ses genomförandets framgång som beroende av den ursprungliga planens grad av rationalitet. Om reformbeslutet bara är tillräckligt genomarbetat, om målen är klart uttryckta, resurserna klarlagda och alla viktiga effekter beaktade, så skulle genomförandet styras genom central kontroll. Det är dock tveksamt om centrala beslutsfattare verkligen kan skapa sådan klarhet. De känner inte till alla stadier som planen i verkligheten måste passera och som kan inverka på utfallet. De kan inte veta om berörda på olika nivåer kommer att ha positiva eller negativa attityder, eftersom dessa inte finns i sig, utan kan utvecklas och förändras under reformarbetets gång. Beslutsfattarna kan ingenting veta om tillfälligheter som kommer att påverka genomförandet (Lidensjö & Lundgren, 2000). Studien belyser några av de aspekter som påverkar genomförandet. Den synliggör bland annat hur det i implementerings och genomförandefasen av en ny struktur för systematiskt kvalitetsarbete i enlighet med förordningarna föreligger risk för kompromisser från formuleringsstadiet som inte fullt ut avspeglar verkligheten för de som skall realisera besluten. Styrinstrumenten kan då förlora en del av sin styrkraft och bli svårare att realisera.

Ärlestig (2011) menar att förståelse kring hur kvalitetsarbete genomförs och varför det ska göras blir viktig för att se den praktiska nyttan. Det är intressant att koppla rektorernas efterhand förändrade förståelse som den visar sig i den här studien till detta. Rektorernas förståelse för vad det systematiska kvalitetsarbetet egentligen är, för vem det är till och hur man kan ta sig an det i praktiken tolkades under de första intervjuerna inom ramen för att verkningshistorien gjorde sig gällande. Förståelsen för det nya förstås då fortfarande inom ramen för den förståelse man haft kring synen på kvalitetsredovisningen. Under studiens gång blev det påtagligt att rektorernas förståelsehorisont av det systematiska kvalitetsarbetet förändrats. Hos samtliga tre rektorer framträder i intervjuerna nu en ny medvetenhet om det systematiska kvalitetsarbetets inneboende möjligheter för den egna enhetens arbete. De tidigare så påtagliga reflektionerna kring att redogöra sin verksamhet för någon annans skull, ett pålagt arbete som bara var för någon annan har nu tonats ner. Att rektorernas *mental models* sakta men säkert håller på att förnyas börjar framträda, vilket skulle kunna ses som ett tecken på att statens intentioner börjat få fäste. Ärlestig (2011) visar hur man på några skolor har förståelse för att ett gemensamt kvalitetsarbete kan vara en väg att skapa förutsättningar för organisationsutveckling. Här ses kvalitetsredovisningen som en del av ett större kvalitetsarbete som syftar till skolans interna förståelse av sitt arbete. Resultatet används som en del i underlaget för hur organisationen skall arbeta vidare (Ärlestig, 2011). Det går i linje med den här studiens rektorers inställning vid den senare intervjun. Rektorerna har inte riktigt kommit dit i praktisk handling, men deras tankar har förändrats i den riktningen.

Sandberg & Targama (1998) menar att förändringsarbete som initieras uppifrån ofta har en rationalistisk ansats. Man har då beaktat motstånd mot förändringar som något som kräver förankring och acceptans. När förändringsarbetet i allt ökande grad gått mot kvalitetsmedvetande är inte längre problemet att uppnå acceptans, utan att få människor att prioritera annorlunda och handla annorlunda, men människor fortsätter gärna att handla som förut. Och för att få människor att bryta inarbetade beteendemönster kräver mer än genomförande, det kräver förändrad förståelse (Sandberg & Targama, 1998). En påfallande gemensam nämnare som blir synlig när jag skall sammanfatta ett resultat är ett uttalat behov

just av att nå en gemensam, och kanske även förändrad, förståelse för det systematiska kvalitetsarbetet.

Björkman (2008) visar hur rektorer på framgångsrika skolor har föreställningen om att deras beslut följer en gemensam inriktning för skolans verksamhet, där både kunskapsmål och sociala mål uppnås. Inriktningen har kommunicerats och accepterats. Kompetensutvecklingen sägs vara en del i vardagsarbetet och fungera som ett stöd för att genomföra inriktningen i praktiken. Ledarskapet betecknas som ”involverande”, vilket innebär att lärarna förväntas visa en vilja att ta en aktiv del i ledarskapet för att skapa en gemensam beredskap för skolförbättring (Björkman, 2008). Här vill jag koppla samman det Björkman benämner som rektors föreställning med det som i den här studien visar sig som rektors interventionsteori. Eftersom interventionsteorin är ingripandets egen tankemässiga ryggrad och återger hur genomförandeförlopp avses, tänkes, intenderas fungera och ge impulser till resultat, behöver den kommuniceras och accepteras för att kunna genomföras i praktiken, i enlighet med Björkmans studie. Det kan även synliggöras genom den andra dimensionen, som i den här studien såg ut att driva förbättringsarbetet framåt och göra det förståeligt, nämligen om och hur rektorn använder sig av sin eller sina interventionsteorier för att få den pedagogiska personalen att omfatta en gemensam förståelseram för det systematiska kvalitetsarbetet. Hur medvetet enheten arbetat med detta och hur långt man kommit med att skapa gemensam förståelse såg ut att vara en del av hur väl utvecklat det systematiska kvalitetsarbetet var. Drivkraften verkar vara viljan att förändra förståelsen hos den pedagogiska personalen.

Den tredje dimensionen som i den här studien såg ut att driva förbättringsarbetet framåt och göra det förståeligt tolkade jag som det sätt på vilket rektorn eller skolenheten förmår arbeta med och visa på systematik som ett verktyg. I det ingår dels en övergripande systematik och dels ett antal delsystem inom helheten. Att vara medveten om hur de här delarna relaterar till och påverkar varandra, samtidigt som man vet med sig att skapa en gemensam förståelse för hur de tillsammans bildar en helhet står ut ur resultatet som en viktig aspekt. Detta sammantaget med tidigare två dimensioner stämmer överens med den forskning Blossing (2003) redovisar och som visar att det behövs en rektor som har kunskap om hur man bygger en organisation för delaktighet, som har god kommunikationsförmåga och som förmår fatta beslut och gå till handling. Om det finns en öppen inställning till förändring samt att personal- och ledaromsättning hålls på en rimlig nivå, finns goda förutsättningar för en hållbar utveckling. En ledning som utvecklar inre styrning baserad på rådslag och samtal med lärare driver på processen mer än när lärare rådslår och planerar med varandra (Blossing, 2003).

I förbättringsarbeten på skolor som lyckats initiera, genomföra och hålla kvar ett verksamhetsutvecklande arbete över tid har man kunnat upptäcka fyra faser som arbetet passerat längs vägen. Faserna kallas initiering, implementering, institutionalisering och spridning (Blossing, 2000). Att ha en känsla för vilken fas förbättringsarbetet befinner sig i och utifrån det välja ingripanden som har potential att fungera såg i studien ut att vara en aspekt av att driva förbättringsarbetet framåt. Hallinger (2011) konstaterar att skolledare måste arbeta gentemot att utveckla en förfinad uppsättning av ledarskapsstrategier som grundas på vad just deras skola behöver vid just det tillfället. Det kan, enligt Hallinger (2011), handla om att se var i processen en skola befinner sig. En skola kan behöva en tydlig ledare i en uppstartsfas av en skolutvecklingsprocess men över tid allt eftersom skolan utvecklas kan ledarskapet behöva breddas och spridas inom skolenheten för att skapa delaktighet.

9.2 Förutsättningar att bedriva kvalitetsarbete

Den forna kvalitetsredovisningen blev enligt Ärlestig (2011) ofta det enda dokument som förknippades med skolans kvalitetsarbete och på grund av olika funktioner och mottagare blev det svårt att välja ut vad som skulle tas upp. Det tyder på att redovisningen inte använts som ett internt redskap utan som en fristående uppgift. I intervjuer verkar det vara diffust vad kvalitet är och vad syftet och nyttan med kvalitetsarbete är (Ärlestig, 2011). Detta stämmer med den här studiens synliggörande av den tekniska syn på kvalitetsredovisningens funktion som rektorerna i efterhand uppvisar. Man kan också utläsa en syn som visar på att den i första hand skrevs för att tillfredsställa ett krav som kom riktat utifrån. Förståelsen för vad det systematiska kvalitetsarbetet egentligen är, för vem det är till och hur man kan ta sig an det i praktiken verkar också lite diffust vid den första intervjuomgången medan det vid den andra omgången intervjuer syns ett annat förhållningssätt. Sandberg & Targama (1998) menar att förståelse kan påverkas genom en bottom-up-princip som innebär att ha medarbetarnas sätt att förstå sitt och företagets arbete som utgångspunkt. Eftersom var och en tolkar information utifrån sin förståelse betyder det att det krävs en dialog som inbegriper en aktiv reflektion över arbetet. Utifrån en sådan reflektion kan ledare och medarbetare tillsammans ge arbetet mening (Sandberg & Targama, 1998).

En dimension som alla tre rektorer berörde som en viktig aspekt i att bedriva ett verkningsfullt systematiskt kvalitetsarbete var ledningens kontinuitet. En annan dimension var ledningens prioritering. Även förvaltningens stöd och organisering sågs som en viktig förutsättning för att kunna bedriva ett verkningsfullt systematiskt kvalitetsarbete. Att ha tillgång till, eller att som ledare ha lyckats forma en väl fungerande organisation på enheten framstår också som en avgörande del. Detta överensstämmer med Blossings (2003) konstaterande att det behövs en rektor som har kunskap om hur man bygger en organisation för delaktighet, som har god kommunikationsförmåga och som förmår fatta beslut och gå till handling. Därtill behövs en öppen inställning till förändring i skolan samt en rimlig personal- och ledaromsättning för att säkerställa en hållbar skolutveckling.

Blossing (2008) konstaterar att det är allvarliga brister i ett mål- och resultatstyrt system när den lokala nivån saknar kompetens att göra kvalitativa redovisningar av verksamheten. Han påtalar möjligheten att överföra delar av en statlig skoladministration till en lokal nivå som då kan få igång en fokuserad uppföljning med en vetenskapligt hållbar utvärderingskompetens. MacBeath (1996) har på uppdrag av skolmyndigheterna i Hong Kong utvärderat ett nytt system för utvärdering. Det innebär att man, i stället för att göra inspektion och begära kvalitetsredovisning, förser skolorna med redskap för att lärare och skolledare själva ska kunna utvärdera sin verksamhet tillsammans med elever och föräldrar. Utifrån skolans dokumentation av utvärderingen försöker sedan inspektionsteamet och skolan hitta en gemensam syn på nuläget. De två lärarförbunden (2009) menar att skolans självvärdering kan komma att bli den länk som förenar professionens intresse av verksamhetsutveckling med Skolinspektionens uppdrag. Ett fungerande samspel mellan *att* och *hur* kan gagna såväl kvaliteten i skolan som lärarnas yrkesutveckling. Såväl på den lokala som på den kommunala nivån syns en klar förändring i studien i att Skolinspektion 2014 ses som en hjälp både i att formulera utvecklingsområden och i att stötta det pågående utvecklingsarbetet. Där man 2008 ifrågasatte den recentralisering där staten genom Skolinspektionen går in och petar i vad som tidigare var frågor för det kommunala självstyret verkar man nu uppfatta staten som en samarbetspartner. Även om man kan se detta som en utveckling får man kanske höja ett varnande finger för det som de två lärarförbunden (2009) konstaterat, nämligen att erfarenheterna från många länder visar att ”kokbokskonceptet”, där man förser skolor med

hela paket med kriterier och processer beskrivna i detalj, leder till ett starkt beroende där skolorna förlitar sig på vad andra har sagt att man ska göra.

9.3 Nya forskningsfrågor och avslutande reflektion

Skolinspektionens uppfattning är att det upplägg de har haft har gjort och gör nytta. Det bekräftas också när vi frågar de inspekterade skolorna, menar Ann-Marie Begler, generaldirektör på Skolinspektionen (2014). *"När vi efter avslutad tillsyn frågar rektorerna säger de, att de efter granskningen satt i gång ett utvecklingsarbete. Trots att de ofta känt till och delar vår syn på vilka problem de har, har de inte kommit i gång med nödvändig utveckling tidigare. Förklaringen till att vi gör god nytta är att vi granskar sådant som vi, med stöd av forskningen, vet är avgörande för framgång i undervisningen."* Detta är inte svårt att relatera till Blossing (2003), som menar att bristerna i systematiskt uppföljnings och kvalitetsarbete är allvarliga. Han menar att vetenskaplig och professionell kompetens och förtrogenhet med verksamheten är vad som behövs. Blossings (2003) vision bygger på övertygelsen att lärare och skolledare vill och kan ta ett professionellt ansvar för hela verksamheten. Lärarna skulle behöva använda sin formuleringsmakt för att utöva sitt yrke med en tydligare vetenskapligt förankrad kompetens där eleverna och deras intresse står i fokus (Blossing, 2003). Frågan är då vad som hindrar skolorna från att komma igång?

Ärlestig (2011) menar att det finns risk att skolorna fortsätter att samla in och producera det de blir ombedda, men inte använder dokumentationen för att utveckla sitt eget interna arbete. Resultaten från studier, menar Ärlestig, visar på att det behövs ett omtag vad gäller skolornas kvalitetsarbete. Det räcker inte med att göra uppgiften. Förståelsen och tilltron till kvalitetsarbetets betydelse för skolans interna arbete är fortfarande svag. Det innebär även att Skolinspektionens tillsynsrapporter, den nationella statistiken och kommunernas kvalitetsarbete behöver analyseras och omtolkas för att få en positiv betydelse för arbetet i klassrummet (Ärlestig, 2011).

I studien konstateras att när vi talar om ett systematiskt kvalitetsarbete verkar det som om vi talar om flera olika saker samtidigt. Ibland talar vi om sådant som egentligen berör kvalitet i arbetet, i arbetets processer, innehåll och resultat, vilket här förstås som *målet* med arbetet. Skolverket definierar ju begreppet kvalitet utifrån *hur väl verksamheten uppfyller nationella mål*, *svarar mot nationella krav och riktlinjer, uppfyller andra uppsatta mål, krav och riktlinjer förenliga med de nationella samt kännetecknas av en strävan till förnyelse och ständiga förbättringar utifrån rådande förutsättningar* (Skolverket, u.å. *BRUK*).

I den här studien får verksamheten en del kritik för ett bristande *kvalitetsarbete,* trots att man till exempel har god måluppfyllelse. Rektorer och förvaltning pratar *ibland* om kvalitetsarbete. Ibland pratar de om kvalitet i arbetet och kvalitetsarbete på en och samma gång. Kvalitetsarbete kan definieras som *att systematiskt avläsa, reflektera över och förbättra en viss verksamhet. Detta syftar främst till utveckling, men också till att kontrollera att resultat, processer och förutsättningar ligger på rätt nivå* (Karlstads universitet, 2014). Kvalitetsarbetet förstås här som *metoden*. På så sätt kan man i teorin ha ett kvalitetsarbete utan att ha kvalitet i arbetet, men man kan å andra sidan ha mycket god kvalitet i arbetet utan att ha ett fungerande kvalitetsarbete. Kanske är detta en av förklaringarna till att förståelsen och tilltron till kvalitetsarbetets betydelse för skolan interna arbete fortfarande är svag (Ärlestig, 2011).

Att verksamheten fått kritik för ett bristande *kvalitetsarbete,* trots att man har god måluppfyllelse såg jag som att en förskjutning skett från en klassiskt ändamålsinriktad rationalitet till en ideologisk rationalitet där metoder och instrument styr systemets förändringar. Det betyder inte att jag ser den ideologiska rationaliteten som ett problem, tvärtom tror jag liksom Sandberg & Targama (1998) på att uppföljningsinstrumenten behöver uppfattas som gemensamma hjälpmedel för att följa utvecklingen och att de därmed kan hjälpa oss att öka förståelsen för skolan och dess komplexitet. Sandberg & Targama (1998) menar att ledare måste ge resultatkrav och uppföljningsinstrument en annan innebörd. De måste skapa förutsättningar för en äkta delaktighet där medarbetare engageras i strategiska diskussioner och i formuleringen av resultatförväntningar (Sandberg & Targama, 1998). Rektorerna behöver agera som tydliga pedagogiska ledare i sina verksamheter. Som studien belyser är det dock lättare sagt än gjort att förändra inarbetade sätt att göra och tänka.

Skolinspektionen har från och med 2014 förändrat sina rutiner för uppföljning. De skolor som inte prioriteras får inte några besök. Samtidigt kommer tillsynen på huvudmannanivå att ske oftare. En förutsättning för den nya modellen är en mer utvecklad riskanalys som kan peka ut vilka skolor som ska prioriteras. När tillsynen förändras och vissa skolor kommer i fokus kan myndigheten stanna kvar längre på dessa skolor för att säkerställa att de genomför de önskade förändringarna. I det ligger också att efter beslut kunna bistå med råd och vägledning. Skolor som har förmågan att höja kvaliteten, får en tydlig genomlysning av inom vilka områden de brister och kan med detta som utgångspunkt förbättra sig (Skolinspektionen, 2014).

Ann-Marie Begler (2014) från Skolinspektionen säger: *"När vi nu står inför en andra omgång av tillsyn, med start nästa år, är det viktigt att söka svaret på för vilka elever Skolinspektionens granskningar gör störst nytta. Vi ska hitta och rikta oss mer till de skolor som inte ger eleverna förutsättningar att nå målen, med syfte att dessa skolor ska lyfta sig. Det är sådana skolor som behöver kraftiga incitament till förbättring. Tillsynen handlar bland annat om att höja ribban för vad som är godtagbar kvalitet i dessa skolor. Vi ska också tätare följa deras utveckling och förhoppningsvis förbättring. När vi har att göra med de skolor som ger eleverna de sämsta förutsättningarna att klara sig igenom utbildningen måste vi göra en bedömning. En stor grupp av dem behöver råd och vägledning om vad de måste utveckla och förändra. Vi kan bland annat bidra med motivation till utveckling och information om var kunskap om det aktuella området finns. Vi kan peka tydligare på vad som behöver göras utan att ta över ansvaret.* ***Syftet är att skapa en djupare förståelse för vad kraven på förändring innebär."***

Frågan som följer blir då om det räcker med råd och vägledning, motivation och information och att någon pekar tydligare på vad som behöver göras för att skapa en djupare förståelse? Att det helt enkelt är handledning till rektorer och förvaltningar som behövs, för så måste man kunna tolka det som Begler säger.

"Det är lätt att gå i fällan och möta utmaningarna med hjälp av de traditionella metoder som används i administrativ praxis. Men eftersom de är präglade av en rationalistisk tradition, fungerar de inte som ett medel inom ramen för ett förståelsebaserat ledarskap. Den verkligt stora utmaningen är att utifrån vår kunskap om förståelse och lärprocesser utveckla en arsenal av nya metoder i ledningsarbetet." (Sandberg & Targama, 1998. s.174)

Kanske blir nästa forskningsfråga vilken läransats som ger det bästa lärutfallet för framtidens systematiska kvalitetsarbete och hur vi skall lyckas omfatta den läransatsen utifrån en begränsad förståelsehorisont. Samtidigt ligger den nya formen av tillsyn i linje med förändrad

förståelse. Sandberg & Targama (1998) skriver att om man vill stimulera till ifrågasättande och förändring, måste man välja ansatser som betonar reflektion och ifrågasättande av förståelsen i direkt anknytning till den praxis som är aktuell i sammanhanget och ta utgångspunkt i individernas nuvarande förståelse. Det betyder att försök att påverka lärprocesser blir mest effektiva om den som vill påverka utgår ifrån människornas förståelse och kan välja individualiserade tillvägagångssätt. Kanske behövs förtroendefulla samtalspartners, som utvecklat en professionell skicklighet när det gäller att tydliggöra sina klienters förståelse och kan hjälpa dem att få perspektiv på sig själva. Förändringsarbetet får en mer konsultativ karaktär. Delaktighet är inte längre ett taktiskt medel i syfte att underlätta acceptans. Vissa typer av förändringsarbete måste bedrivas av de berörda människorna själva i dialog med ledning och experter (Sandberg & Targama, 1998). På så sätt ligger Skolinspektionens nya rutiner i linje med att försöka skapa nya läransatser.

Till syvende och sist går det dock inte att komma ifrån att:
"Det är bara människorna själva som kan åstadkomma förändringen, och det förutsätter att de förändrar sin förståelse och bryter inarbetade rutiner och beteendemönster." (Sandberg & Targama, 1998. s. 169).

Referenser

1. Allwood, C. M., & Eriksson, M. G. (2010). *Grundläggande vetenskapsteori*. Lund: Studentlitteratur.

2. Begler. A-M. (2014, 21 maj). Tydlig tillsyn gynnar eleverna. *Svenska Dagbladet.* Hämtad 2014-07-07 från http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/tydlig-tillsyn-gynnar-eleverna_3580226.svd

3. Berg, G. (2000). *Skolkultur - nyckeln till skolans utveckling. En bok för skolutvecklare om skolans styrning***.** Stockholm: Förlagshuset Gothia.

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

5. Berg, G. (2007) *Programförklaring till CHS* (Centrum för hållbar skolutveckling) i Västerås. Mälardalens högskola, Västerås.

6. Berg, G., & Scherp, H-Å. (2003). *Skolutvecklingens många ansikten.* Stockholm: Liber.

7. Bergström, G., & Boréus, K. (Red.). (2012). *Textens mening och makt, metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys.* Lund: Studentlitteratur.

8. Björkman, C. (2008). *Internal capacities for school improvement: principals´viwes in Swedish secondary schools* (Akademiska avhandlingar vid Pedagogiska institutionen, Umeå universitet, 88). Umeå: Pedagogiska institutionen, Umeå Universitet. Hämtad 2013-01-01 från http://umu.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2:142435

9. Blossing, U. (2000). *Praktiserad skolförbättring.* (Diss, Karlstad, 2000:23). Univ.: Karlstad.

10. Blossing, U. (2003). *Skolförbättring i praktiken.* Lund: Studentlitteratur.

11. Blossing, U. (2008). *Kompetens för samspelande skolor.* Lund: Studentlitteratur.

12. Ds 2009:25. Förslag till ny skollag. *Den nya skollagen- för kunskap, valfrihet och trygghet.* Stockholm: Utbildningsdepartementet.

13. Englund, T. (Red.). (1996). *Utbildningspolitiskt systemskifte?* Stockholm: HLS.

14. Forsberg, E. (2012). Styrningen av den obligatoriska skolan, mellan stabilitet och förändring. I U. P. Lundgren, R. Säljö, C. Liberg (red.), *Lärande Skola Bildning*. Stockholm: Natur & Kultur.

15. Grosin, L. (2002). Rektorer i Effektiva skolor och deras betydelse för lärarkulturen. *Nordisk Pedagogik*, 23 (3), 158-175.

16. Grosin, L. (2003). Skolutvecklingens många ansikten. Berg, G., & Scherp, H-Å. (Red.), *Forskning om framgångsrika skolor som grund för skolutveckling* (s. 136-177). Myndigheten för skolutveckling. Stockholm: Liber.

17. Grosin, L. (2004). *Skolklimat, prestation och anpassning i 21 mellan- och 20 högstadieskolor.* (Forskningsrapporter, 2004:71). Stockholm: Pedagogiska institutionen, Stockholms universitet.

18. Hallinger, P. (2011). Leadership for learning: Lessons from 40 years of empirical research. *Journal of Educational Administration*, 49(2), 125-142. doi: 10.1108/09578231111116699

19. Hattie, J. A. C. (2009). *Visible Learning: a synthesis of over 800 meta-analyses realating to achievement.* London, New York: Routledge.

20. Hellspong, L. (2005). *Metoder för brukstextanalys.* Lund: Studentlitteratur.

21. Håkansson, J. (2011). *Synligt lärande – presentation av en studie om vad som påverkar elevers studieresultat.* Stockholm: SKL.

22. Håkansson, J. (2013). *Systematiskt kvalitetsarbete i förskola, skola och fritidshem. Strategier och metoder.* Lund: Studentlitteratur.

23. Höög, J. J. O. (2005). Succesful principalship: the Swedish case. *Journal of Educational Administration,* 43(11).

24. lleris, K. (2007). *Lärande*. Lund: Studentlitteratur.

25. Johansson, S. (2013). *Utbildningsinspektion - en språngbräda för arbetet med att uppfylla de nationella målsättningarna?* (Kandidatuppsats). Göteborg: Institutionen för pedagogik och specialpedagogik, Göteborgs Universitet. Hämtad 2013-11-25 från https://gupea.ub.gu.se/handle/2077/32753).

26. Johansson, S. (2014). *Systematiskt Kvalitetsarbete -implementering, möjligheter och hinder.* (Programteoriutvärdering). Göteborg: Kvalitet- och utvärdering inom utbildning, Masterprogram i utbildningsledarskap, Göteborgs universitet.

27. Karlstads universitet. (2014). *Kvalitetsarbete.* Hämtad 2014-07-30 från http://www.kau.se/lararutbildningen/forskning-och-utveckling/kvalitetsarbete

28. Kvale, S., & Brinkmann, S. (2009). *Den kvalitativa forskningsintervjun.* Lund: Studentlitteratur.

29. Lgr 80. (1980). *Läroplan för grundskolan 1980*. Allmän del. Stockholm: Skolöverstyrelsen och Utbildningsförlaget.

30. Lidensjö, B. & Lundgren, U. P. (2000). *Utbildningsreformer och politisk styrning.* Stockholm: HLS Förlag.

31. Lindström, J. (2009). *Kvalitet och föredömen – vad står kvalitet för idag? Delrapport i Kvalitet som framgångsfaktor.*(IVA-M 402). Stockholm: Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA).

32. Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund. (2009). *Vi värderar kvalitet – om självvärdering och lärares utvecklingsarbete.* Stockholm: Lärarförbundet/ Lärarnas Riksförbund.

33. Lärarförbundet. (2012). (Yttrande. Dnr 2011:480). *Skolverkets allmänna råd med kommentarer om systematiskt kvalitetsarbete.* Stockholm: Skolverket.

34. L[redacted]. O. (2014, 27 feb). *Hård kritik från skolinspektionen.* [redacted]. Hämtad 2014-03-05 från http://www.[redacted].se/nyhet_visa.asp?id=2893&sidnamn=Nyheter#

35. MacBeath, J., & Bell, S. (1996). *School Inspection and Self- evaluation*: *Working with the New Relationship*. London: Routledge Falmer.

36. MacBeath, J., Michael, M. D., & Jakobsen, L. (2000). *Self-evaluation in European Schools.* London and NUT: Routledge Falmer.

37. MacBeath, J. (2006). *Self-evaluation in European Schools.* London and NUT: Routledge Falmer.

38. Merriam, S. B. (1994). *Fallstudien som forskningsmetod.* Lund: Studentlitteratur.

39. Myndigheten för skolutveckling. (2003). *Att granska och förbättra kvalitet.* Stockholm: Fritzes.

40. NEA. (2012). *The KEYS-CSI model.* Hämtad 2012-12-20 från http://www.keysonline.org/about/csi.html

41. Nylander, L. (2012, nov.). Skolan har fantastiska möjligheter. Intervju med Ulf Blossing. *Magasin 360, nov.,* 30-32. Stockholm: Skolporten.

42. OECD. (2005). *School factors related to quality and eqity: results from PISA 2000.* Paris: OECD. Hämtad 2013-01-01 från http://www.oecd.org/education/preschoolandschool/programmeforinternationalstudentassessmentpisa/34668095.pdf

43. [redacted] Kommun. (2014). *Skolinspektionens tillsyn av* [redacted] *kommuns skolor*. Hämtad 2014-03-03 från http://www.[redacted]/Invanarservice/barn-och-utbildning/Nyheter-BU/Skolinspektionens-tillsyn-

av-[redacted]-kommuns-skolor/

44. Prop. 1975/76:39. *Om skolans inre arbete m.m.* Hämtad 2013-01-01 från http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Forslag/Propositioner-och-skrivelser/om-skolans-inre-arbete-mm_FZ0339/?html=true

45. Prop. 2009/10:165. *Den nya skollagen- för kunskap, valfrihet och trygghet.* Stockholm: Utbildningsdepartementet.

46. Rapp, S. (2012). Skolans lagar och förordningar, det legala ramverket. I U. P. Lundgren, R. Säljö, C. Liberg (red.), *Lärande Skola Bildning*. Stockholm: Natur & Kultur.

47. Reynolds, D. (1998). ”Worlds Class” School Improvement: An analyses of the Implications of Recent International School Effectiveness and School Improvement Research for Improvement Practise. In A. Hargreaves, A. Lieberman, M. Fullan, & D. Hopkins (Eds.), *International Handbook of Educational Change* (pp. 1275-1285). Dordrecht: Kluwer Academis Publichers.

48. Ricoeur, P. (1988). *Från text till handling*. Peter Kemp & Bengt Kristensson (Övers. & Red.). Stockholm: Brutus Östlings Bokförlag Symposium.

49. Saetren, H. (2005). Facts and Myths about Research on Public Policy Implementation: Out-of-Fashion, Allegedly Dead, But Still Very Much Alive and Relevant. *The Policy Studies Journal 33*(4), 559-582.

50. Sandberg, J. & Targama, A. (1998). *Ledning och förståelse. Ett kompetensperspektiv på organisationer.* Lund: Studentlitteratur.

51. Scherp, H-Å. (2012). *Sammanfattning av 25 års forskning om skolutveckling och skoleffektivitet.* Programskrift. Karlstads universitet.

52. Senge, P. (1990). *The Fifth Discipline: The art and practice of the learning organization.* New York: Doubleday/Currency.

53. SFS 2005:609. *Förordning om ändring i förordningen (1997:702) om kvalitetsredovisning inom skolväsendet.* Stockholm: Utbildningsdepartementet.

54. SFS 2010:800. *Skollag.* Stockholm: Utbildningsdepartementet.

55. SIS. Swedish standards institute. (2009). *Ledning av en organisation för hållbar framgång - En modell baserad på kvalitetsledning* (ISO 9004:2009). Stockholm: SIS förlag.

56. SIQ. Institutet för Kvalitetsutveckling. (2012). *SIQs Modell för Kundorienterad Verksamhetsutveckling 2012.* Göteborg: SIQ. Hämtad 2013_01-02 från www.siq.se/res/Easyresearch/SIQModell2012.pdf

57. SKL. (2012). *Öppna jämförelser: Grundskola 2012.* Stockholm: SKL.

58. SKOLFS 2006:18. *Skolverkets allmänna råd för kvalitetsredovisning inom skolväsendet.* Stockholm: Skolverket.

59. SKOLFS 2012:98. *Skolverkets allmänna råd om systematiskt kvalitetsarbete för skolväsendet.* Stockholm: Skolverket.

60. Skolinspektionen. (2011-10-05). *Rapport. Efter kvalitetsgranskning av Rektors ledarskap 2 i A skola i xxx kommun.* (Dnr [redacted]). Göteborg: Skolinspektionen.

61. Skolinspektionen. (2011-10-05). *Beslut. Efter kvalitetsgranskning av Rektors ledarskap 2 vid A skola i xxx kommun.* (Dnr [redacted]). Göteborg: Skolinspektionen.

62. Skolinspektionen. (2011-10-05). *Rapport. Efter kvalitetsgranskning av rektors ledarskap i B skola i xxx kommun.* (Dnr [redacted]). Göteborg: Skolinspektionen.

63. Skolinspektionen. (2011-10-05). *Beslut. Efter kvalitetsgranskning av Rektors ledarskap vid B skola i xxx kommun.* (Dnr [redacted]). Göteborg: Skolinspektionen.

64. Skolinspektionen. (2012-06-27). *Uppföljningsbeslut. Uppföljning av kvalitetsgranskning av Rektors ledarskap 2 vid A skola i xxx kommun.* (Dnr [redacted]). Göteborg: Skolinspektionen.

65. Skolinspektionen. (2012-06-27). *Uppföljningsbeslut. Uppföljning av kvalitetsgranskning av Rektors ledarskap 2 vid B skola i xxx kommun.* (Dnr [redacted]). Göteborg: Skolinspektionen.

66. Skolinspektionen (2012). (Rapport. 2012:1). *Rektors ledarskap: med ansvar för den pedagogiska verksamheten*. *Kvalitetsgranskning. Rapport.* Stockholm: Skolinspektionen.

67. Skolinspektionen. (2014). *Regelbunden tillsyn.* Hämtad 2014-07-13, från http://skolinspektionen.se/sv/Tillsyn--granskning/Regelbunden-tillsyn/

68. Skolinspektionen. (2013-[redacted]). *Beslut för förskoleklass och grundskola.* (Dnr [redacted]). Göteborg: Skolinspektionen.

69. Skolinspektionen. (2013-[redacted]). *Beslut för förskoleklass och grundskola.* (Dnr [redacted]). Göteborg: Skolinspektionen.

70. Skolinspektionen. (2013-[redacted]). *Beslut för förskoleklass och grundskola.* (Dnr [redacted]). Göteborg: Skolinspektionen.

71. Skolinspektionen. (2014-[redacted]). *Beslut efter tillsyn i XX kommun.* (Dnr [redacted]). Göteborg: Skolinspektionen.

72. Skolinspektionen (2010). (Rapport 2010:10). *Arbetar skolor systematiskt för att förbättra elevernas kunskapsutveckling?* Stockholm: Skolinspektionen.

73. Skolinspektionen. (2012:1). *Rektors ledarskap: med ansvar för den pedagogiska verksamheten*. *Kvalitetsgranskning. Rapport.* Stockholm: Skolinspektionen.

74. Skolinspektionen. (2013). (Rapport. Dnr: 40-2013:2853). *Skolans kvalitetsarbete ger möjlighet till förändring.* Stockholm: Skolinspektionen.

75. Skolverket. (1999). *Verktyg för utvärdering. Så här gjorde vi – exempel på lokalt utvecklingsarbete i skolan.* Stockholm: Liber Distribution.

76. Skolverket. (2001). *Kvalitetsredovisning i landets kommuner samt Skolverkets åtgärder för att stödja detta arbete (*dnr 84-2001:3372). Stockholm: Skolverket.

77. Skolverket. (2008-[redacted]). *Beslut. Utbildningsinspektion i xxx kommun.* (Dnr [redacted]). Göteborg: Skolverket.

78. Skolverket. (2008-[redacted]). *Uppföljningsbeslut. Utbildningsinspektion i xxx kommun.* (Dnr [redacted]). Göteborg: Skolverket.

79. Skolverket. (2009). *Skolverkets Allmänna råd 2006. Kvalitetsredovisning.* Stockholm: Fritzes.

80. Skolverket. (2009). *Vad påverkar resultaten i svensk grundskola? Kunskapsöversikt om betydelsen av olika faktorer.* Stockholm: Fritzes.

81. Skolverket. (2011). *Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet 2011.* Stockholm: Fritzes.

82. Skolverket. (u.å.). (best.nr 01:676). *BRUK – för kvalitetsarbete i förskola och skola.* Stockholm: Skolverket.

83. Skolverket (u.å.). *Bruk, ett verktyg för skattning och utveckling av kvalitet.* Stockholm: Skolverket. Hämtad 2013-01-02 från http://www.skolverket.se/skolutveckling/kvalitetsarbete/bruk

84. Skolverket. (2012). *Systematiskt kvalitetsarbete - för skolväsendet. Skolverkets allmänna råd med kommentarer.* Stockholm: Fritzes.

85. Stake, R. E. (2000). Case Studies. In N. Denzin & Y. Lincoln (Eds.), *Handbook of Qualitative Research*

(2 ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.

86. Stukát, S. (2011). *Att skriva examensarbete inom utbildningsvetenskap.* Lund: Studentlitteratur.

87. Utbildningsdepartementet. (2008). (Faktablad. U08.001). *Finansiering av det svenska skolväsendet.* Stockholm: Regeringskansliet.

88. Vedung, E. (1998). *Utvärdering i politik och förvaltning.* Lund: Studentlitteratur.

89. Vedung, E. (2009). *Utvärdering i politik och förvaltning.* Lund: Studentlitteratur.

90. Vetenskapsrådet. (2011). *God forskningssed.* Stockholm:Vetenskapsrådet. CM-Gruppen AB.

91. Wallén, G. (1996). *Vetenskapsteori och forskningsmetodik.* Lund: Studentlitteratur.

92. Yin, R. K. (2003). *Case Study Research: Design and Methods* (3 ed.). London: Sage.

93. Ärlestig, H. (2008). *Communication between principals and teachers in sucessful schools.* (Academic dissertation, Faculty of Social Sciences, Umeå University, 89:2008). Umeå: Umeå Universitet.

94. Ärlestig, H. (2011). Kvalitetsredovisningens betydelse för skolans interna arbete. I J. Höög, & O. Johansson (Red.), *Struktur, kultur, ledarskap* (s. 175-194). Lund: Studentlitteratur.

Bilagor

Bilaga 1, informationsbrev till rektorer. Intervjuomgång 1.

Bilaga 2, informationsbrev till förvaltning.

Bilaga 3, uppföljningsbrev till rektorer.

Bilaga 4, uppföljningsbrev till förvaltning.

Bilaga 5, informationsbrev till rektorer. Intervjuomgång 2.

Bilaga 1

Hej!

Jag heter Stina och arbetar sedan många år tillbaka på [redacted]skolan som grundskollärare. För att i enlighet med den nya examensordningen vid universitetet få behörighet att läsa på avancerad nivå behöver jag komplettera min grundskollärarutbildning från 1996 med ett nytt examensarbete. Jag studerar därför på en 15 poängs kurs vid Göteborgs Universitet som kallas "examensarbete med utvecklingsinriktning". I mitt arbete har jag valt att intressera mig för det systematiska kvalitetsarbetet, hur det bedrivs och i vilken riktning det är på väg att utvecklas utifrån den nya skollagens och läroplanens krav.

Jag har huvudsakligen valt att studera kvalitetsredovisningar från enheter i [redacted] skolområde samt från [redacted] huvudman, men då kravet på kvalitetsredovisningen ändrades i den nya skollagen skulle jag vilja komplettera min undersökning med att genomföra en kort intervju med tre rektorer i [redacted] skolområde och hoppas att du kan tänka dig att medverka. Jag kommer här att redogöra för förutsättningarna och om det finns frågetecken skall jag försöka klara ut dem.

Studiens huvudsakliga syfte är att skapa kunskap om hur kommunen och några skolenheter på ett positivt och framåtsyftande sätt utvecklat sitt systematiska kvalitetsarbete efter 2008 då skolinspektion påtalade att detta var ett utvecklingsområde för [redacted] skolkommun.

Syftet med intervjuerna är att undersöka hur man framåtsyftande tänker sig att vidareutveckla det systematiska kvalitetsarbetet utifrån den nya skollagens krav.
Det är ingen jämförelse mellan enheter, utan ett försök att skapa en samlad bild och därför finns inget intresse från min sida att urskilja enskild enhet eller person i studien.
Utgångspunkten för intervju är rektor som funktion, inte som person, och jag har bestämt mig för att undersöka det samlade svarsresultatet för utförda intervjuer, inte uppdelat per enhet.
Därför har jag bestämt mig för att inte anteckna personens identitet vid intervjutillfället.
Inspelad intervju skrivs ut som textdokument och den intervjuade kommer ej att namnges i textdokument eller på annat sätt. Vetenskapsrådet (2011) skriver att forskningsetiska överväganden i hög grad handlar om att hitta en rimlig balans mellan olika intressen som alla är legitima. Kunskapsintresset är ett sådant. Ny kunskap är värdefull på flera sätt och kan bidra till individens och samhällets utveckling. Det har varit min huvudsakliga ledstjärna i arbetet.

Deltagandet är givetvis frivilligt och deltagare har när som helst rätt att avbryta sin medverkan.

Tanken är att den rapport som examensarbetet presenteras i skall genomgå examination under våren och att resultatet givetvis skall återföras till [redacted] skolorganisation.

Kan vi ha 60 minuter till vårt förfogande för intervjun vore det bra.
Med förhoppning om din medverkan!
Vänliga Hälsningar Stina Johansson, stina.johansson@[redacted].se

Bilaga 2

Hej!

Jag heter Stina och arbetar sedan många år tillbaka på [redacted]skolan som grundskollärare. För att i enlighet med den nya examensordningen vid universitetet få behörighet att läsa på avancerad nivå behöver jag komplettera min grundskollärarutbildning från 1996 med ett nytt examensarbete. Jag studerar därför på en 15 poängs kurs vid Göteborgs Universitet som kallas "examensarbete med utvecklingsinriktning". I mitt arbete har jag valt att intressera mig för det systematiska kvalitetsarbetet i [redacted] skolkommun, huvudsakligen på enhetsnivå. Hur det bedrivs och i vilken riktning det är på väg att utvecklas utifrån den nya skollagens och läroplanens krav.

Jag har huvudsakligen valt att studera kvalitetsredovisningar från enheter i [redacted] skolområde samt Skolplan och kvalitetsredovisning från huvudmannen, men då kravet på kvalitetsredovisningen ändrades i den nya skollagen har jag kompletterat min undersökning med att genomföra intervjuer med tre rektorer inom tidigare nämnt skolområde. Under intervjuerna har det framkommit tankar om att ni som utvecklingsledare inom kvalitetsområdet säkert kan berätta mer om hur man från huvudmannens perspektiv ser på utvecklandet av det systematiska kvalitetsarbetet. Att det finns ett pågående utvecklingsarbete med bland annat en fokusgrupp som arbetar med just den här frågan. Jag hade från början tänkt att hålla mig på enhetsnivå, men då kopplingen mellan enheternas och huvudmannens kvalitetsarbete är så avgörande har jag bestämt mig för att ställa frågan till er om ni har möjlighet och kan tänka er att medverka. Jag kommer här att redogöra för förutsättningarna och om det finns frågetecken skall jag försöka klara ut dem.

Studiens huvudsakliga syfte är att skapa kunskap om hur kommunen och några skolenheter på ett positivt och framåtsyftande sätt utvecklat sitt systematiska kvalitetsarbete efter 2008 då skolinspektion påtalade att detta var ett utvecklingsområde för [redacted] skolkommun.

Syftet med en intervju är att undersöka hur man ur huvudmannens perspektiv framåtsyftande tänker sig att vidareutveckla det systematiska kvalitetsarbetet utifrån den nya skollagens krav, då jag inte funnit någon dokumentation som beskriver detta. Finns en sådan kanske ni kan hjälpa mig att få ta del av den.
Min rapport kommer att vara inriktad på att försöka skapa en samlad bild och därför finns inget intresse från min sida att urskilja enskild enhet eller person i studien. Utgångspunkten för intervju är utvecklingsarbetet i sig, inte de personer som är satta att arbeta med det. Därför har jag bestämt mig för att inte anteckna personens identitet vid intervjutillfället. Inspelad intervju skrivs ut som textdokument och den intervjuade kommer ej att namnges i textdokument eller på annat sätt. Vetenskapsrådet (2011) skriver att forskningsetiska överväganden i hög grad handlar om att hitta en rimlig balans mellan olika intressen som alla är legitima. Kunskapsintresset är ett sådant. Ny kunskap är värdefull på flera sätt och kan bidra till individens och samhällets utveckling. Det har varit min huvudsakliga ledstjärna i arbetet.

Deltagandet är givetvis frivilligt och deltagare har när som helst rätt att avbryta sin medverkan.Tanken är att den rapport som examensarbetet presenteras i skall genomgå examination under våren.

Kan vi ha 60 minuter till vårt förfogande för intervjun vore det bra.
Med förhoppning om er medverkan!

Vänliga Hälsningar Stina Johansson, stina.johansson@[redacted].se

Bilaga 3

2013-03-20

Hej!
Med tanke på vår tids förändringstakt känns det kanske avlägset och svårt att minnas att ni i januari deltog i ett intervjusamtal kring det systematiska kvalitetsarbetet. Dock har jag lovat att återkomma med information och vad man lovar ska man hålla. Arbetet med det systematiska kvalitetsarbetet i kommunen är ju också högaktuellt kanske än mer nu än då.

Jag vill passa på att tacka för er medverkan. Jag har lärt mig mycket under arbetets gång. Mitt examensarbete är nu examinerat och jag har påbörjat mina studier på avancerad nivå. På grund av att mitt material kring kvalitetsarbetet efter hand blev rätt omfattande beslutade jag i samråd med min handledare att spara intervjumaterialet till min kommande magisteruppsats. Därför får era samtal med mig vänta något på sitt utrymme i en rapport. Jag ser fram emot att få arbeta vidare med det och under tiden ska det bli spännande att följa hur ni utvecklar arbetet inom verksamheten på era respektive enheter.

Med vänliga hälsningar Stina Johansson, [redacted] skola

Bilaga 4

2013-04-16

Hej [redacted]!
Med tanke på vår tids förändringstakt känns det kanske avlägset och svårt att minnas att ni i februari deltog i ett intervjusamtal kring det systematiska kvalitetsarbetet. Dock har jag lovat att återkomma med information, vilket jag blev påmind om då jag häromdagen arbetade med vårt intervjumaterial, och vad man lovar ska man hålla. Arbetet med det systematiska kvalitetsarbetet i kommunen är ju också högaktuellt.

När vi träffades informerade jag er om att på grund av att både teoridel och mitt material kring kvalitetsarbetet efter hand blev rätt omfattande hade jag då i samråd med min handledare beslutat att spara intervjumaterialet och stora delar av teoriavsnittet till min kommande magisteruppsats som jag hoppas kunna arbeta med till hösten. Jag har en pågående och en kommande kurs jag är tvungen att ha för att få examinera den. Jag ser fram emot att få arbeta vidare med det och under tiden ska det bli spännande att följa hur ni och enheterna utvecklar det systematiska kvalitetsarbetet i vår kommun. Mitt examensarbete, som var det första delmålet för min del är dock för en tid sedan examinerat och jag har kunnat påbörjat mina studier på avancerad nivå.

I kursen "examensarbete med utvecklingsinriktning" ingår det att dela resultatet med den utbildningsverksamhet som studerats. Då examensarbetet behandlar den offentliga kommunala dokumentationen kring det systematiska kvalitetsarbetet utifrån skolinspektionen [redacted] hade 2008 verkar det därför rimligt att ge er tillgång till materialet. Som examensarbete betraktat [redacted] Det behöver dock inte per automatik innebära att det kan komma till användning inom [redacted] verksamhet. Kanske kan det jag tittat på ändå bidra med ett annat, mer utifrån sett, perspektiv till er horisont. Jag vet inte. Min ambivalens inför att dela arbetet går det att läsa mer om i etiska överväganden i rapporten. Nu tror jag dock att rapporten lämnat min person till den grad att jag bestämt mig för att publicera den på GU och dela den till er. Om ni läser den, ge mig gärna en kort respons på hur ni uppfattar rapporten från er horisont.

Jag vill passa på att tacka för er medverkan.

Med vänliga hälsningar Stina Johansson, [redacted]kola

Bilaga 5

Hej!

2014-02-27

För ett drygt år sedan medverkade ni i ett intervjusamtal om det systematiska kvalitetsarbetet. I mars förra året informerade jag om att jag blivit tvungen att spara intervjumaterialet, då mitt material blivit alltför omfattande för att få plats i den första rapporten. Tiden går som bekant fort när man har roligt och jag har haft förmånen att kunna fortsätta studera i relativt högt tempo vid sidan av mitt arbete. Därav börjar jag nu se slutet på en masterutbildning i utbildningsledarskap närma sig och påbörjar nu arbetet med mina avslutande uppsatsdelar.

Min plan är att göra en fallstudiebeskrivning av det systematiska kvalitetsarbetets väg från kvalitetsredovisning till ett systematiskt kvalitetsarbete och ett kontinuerligt förbättringsarbete. Jag har tänkt mig att studien skall ta stöd i implementeringsteori för att beskriva förändringsprocessen för systematiskt kvalitetsarbete, men min ambition är även att diskutera utfall av processen bland annat utifrån organisationsteoretiskt perspektiv.

Jag kommer bland annat att använda mig av utskrifterna av de intervjuer jag genomförde med er i början av 2013. Då var det systematiska kvalitetsarbetet något som ni funderade mycket på och ett utvecklande av det på era enheter stod för dörren. Sedan dess har ett drygt år förflutit och jag är säker på att era tankar kring arbetet hunnit mogna samt att ni genomfört en hel del insatser på era respektive enheter.
Utgångspunkten för mitt förra arbete var att se vilken utveckling som skett sedan kommunen fick kritik i 2008 års Skolinspektion för brister i kvalitetsarbetet. Nu har [redacted] haft en ny reguljär granskning av Skolinspektionen och [redacted] kommun har den här gången fått ett föreläggande för brister i det systematiska kvalitetsarbetet. Ett par skolenheter är dock lysande undantag och man kan förstå att ett fint kvalitetsarbete pågår där. Jag skulle väldigt gärna vilja komma tillbaka till er för uppföljande intervjusamtal. Syftet med det är att följa upp hur ni utvecklat arbetet inom verksamheten på era respektive enheter under det gångna året och få höra era tankar om vad det är som blivit genomfört och vilka svårigheter som förelegat.
Det finns inget intresse från min sida att urskilja enskild enhet eller person i studien. Jag kommer inte att anteckna personers identitet vid intervjutillfällen. Inspelade intervjuer skrivs ut som textdokument och de intervjuade kommer ej att namnges i textdokument eller på annat sätt. Vetenskapsrådet (2011) skriver att forskningsetiska överväganden i hög grad handlar om att hitta rimlig balans mellan olika intressen. Kunskapsintresset är ett sådant. Att kunskap är värdefull och kan bidra till individers och samhällets utveckling är min huvudsakliga ledstjärna i arbetet.
Deltagandet är givetvis frivilligt och deltagare har när som helst rätt att avbryta sin medverkan.
Tiden går så fort när man får tillfälle att tala om något intressant, så kan vi ha 60 minuter till vårt förfogande för intervjuerna vore det bra.

Med förhoppning om din medverkan!
Vänliga hälsningar Stina Johansson, stina.johansson@[redacted]se