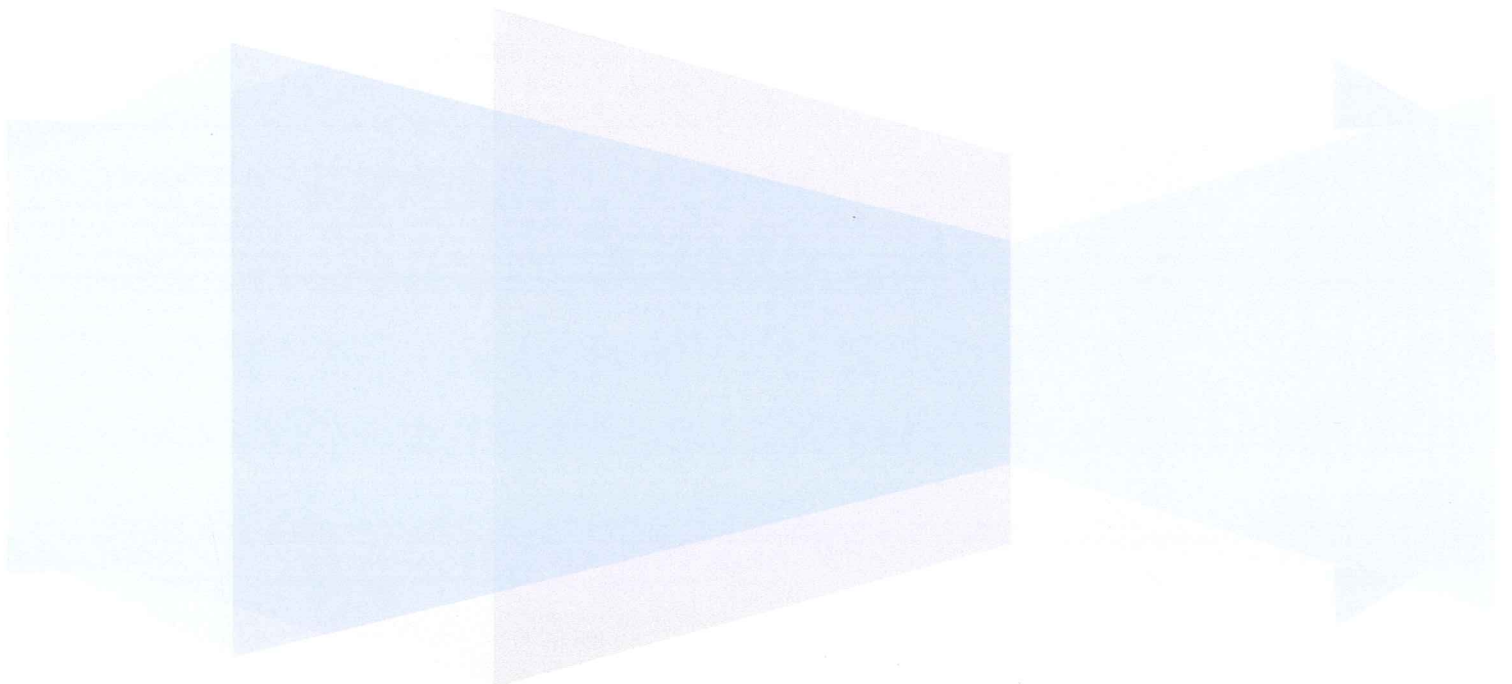


Masteruppsats i Offentlig förvaltning  
Göteborgs universitet  
Sara Olsson 830823-4908  
Handledare: Vicki Johansson  
Examinator: David Karlsson

# Rankning och legitimitet

Om hur rankning påverkar skolkommuners prat  
och genomförande



## Innehåll

1. Rankning.....	3
1.1 Syfte .....	4
1.2 Disposition.....	5
2. Metod och metoddiskussion .....	6
2.1 Grundskola .....	6
2.2 Fallstudie .....	7
2.3 Kritiska fall .....	7
2.4 Rankningar .....	8
2.5 Kommunerna som undersöks .....	10
2.6 Förändringar.....	11
2.7 Kommunernas egenskaper som kan påverka deras reaktioner kring deras rankningar .....	12
2.8 Intervjustudie och intervjusubjekten .....	13
2.9 Analysen .....	16
2.10 Problem .....	16
3. New public management, skolor och rankning.....	17
4. Utvärdering, rankning och legitimitet .....	21
4.1 Utvärdering och rankning.....	21
4.2 Svårigheten i att mäta och rangordna.....	22
4.3 Påverkan genom mätningen .....	25
5. Legitimitet och strategier .....	26
5.1 Legitimitetsvägar .....	26
5.2 Att vinna legitimitet.....	27
5.3 Att upprätthålla legitimitet .....	28
5.4 Att återuppbygga legitimitet .....	29
5.5 Att utnyttja legitimitet.....	31
6. Prat, beslut och genomförande.....	33
6.1 Prat .....	33
6.2 Genomförande .....	35
7. Kommunerna.....	39
7.1 Intervjuerna i Hammarö kommun.....	39
7.2 Prat i Hammarö kommun .....	40
7.3 Genomförande i Hammarö kommun .....	41
7.4 Rena beslut i Hammarö kommun.....	42

7.5 Lilla Edets kommun .....	43
7.6 Prat i Lilla Edets kommun .....	44
7.7 Genomförande i Lilla Edets kommun .....	46
7.8 Jämförelse mellan kommunerna .....	48
8. Hammarö kommun pratar, beslutar och genomför .....	51
8.1 Prat i Hammarö kommun .....	51
8.2 Rena beslut i Hammarö kommun .....	52
8.3 Genomförande i Hammarö kommun .....	53
9. Lilla Edets kommun pratar och genomför .....	54
9.1 Prat i Lilla Edets kommun .....	54
9.2 Genomförande i Lilla Edets kommun .....	56
10. Tendenser kring rankning .....	60
10.1 Rankning av organisationer .....	62
Referenser .....	64
Internetkällor .....	69
Sammanfattning .....	70
Bilaga 1. Intervjufrågor .....	72

## 1. Rankning

I allt en människa gör finns det någon typ av bedömning. Från en bedömning av avstånd då vi går över gatan till en bedömning av tillförlitlighet när vi väljer våra politiker. En typ av bedömning är rankning där man bedömer vad som är bäst, sämst och allt däremellan. Nationalencyklopedin definierar en rankningslista på följande sätt:

"rankningslista (engelska ranking-list, av rank 'rangordna'), rankinglista, inom idrotten rangordning av personer eller lag på basis av prestationer. Officiella rankningslistor förekom först i tennis." (Rankningslista, Nationalencyklopedin)

Rankningslistor rör idag mycket mer än idrott, exempelvis den offentliga sektorn. Det finns en tanke att rankningen kommer att leda till bättre beslut hos både brukare och utförare av den offentliga välfärden. Valfriheten inom den offentliga sektorn har ökat. Denna ökade valfrihet innebar ett ökat ansvar för brukarna. Med val följer risken att välja fel. För att kunna välja rätt behövs information om de olika valmöjligheterna och dess konsekvenser. En slags bedömning av de olika alternativen, gjord av någon som är mer kunnig än en själv, tas därmed tacksamt emot av många. Ett exempel på en sådan bedömning är en rankning. Brukarna kan göra bättre val om de har tillgång till en rankning av utförarna utifrån olika kvaliteter, och utförarna kan spöras att göra ett bättre arbete när de jämförs med andra.

En organisation måste verka efter de normer och grundläggande värderingar som finns i det samhälle som den verkar. Om en organisation inte anpassar sig, kommer den att uppfattas som illegitim (Eriksson-Zetterquist 2009). En legitim organisation är en organisation som är accepterad av omgivningen. Om organisationen är illegitim kommer andra inte vilja ha med organisationen att göra. Legitimitet bidrar därmed till att organisationer kan samexistera med omvärlden (Johansson 2004).

Rankning kan ses som ett sätt att ge eller frånta en organisation legitimitet. Uppsatsen undersöker inte till vilken grad rankningar påverkar organisationers legitimitet. Den handlar snarare om att ledningen i en organisation, mer specifikt en kommun, förutsätts uppfatta rankningar som något som påverkar dess legitimitet. Om så inte är fallet kan vi anta att kommunerna inte reagerar alls på rankningar. Hur organisationen svarar på rankningar är vad denna uppsats handlar om.

## 1.1 Syfte

En ranking är ofta ett försök att uppnå en förändring i samhället. Ranking förväntas ge en bättre möjlighet för brukare att välja den produkt eller tjänst som passar brukarens behov bäst. Ranking ska också ge organisationer ett verktyg för att bättre kunna se förbättringsområden i den egna organisationen och en morot för att faktiskt göra förbättringar (Westling 2011). Denna typ av tänkta, potentiella, fördelar med rankingar kan tänkas finnas när mindre organisationer rankas. En kommun är inte en organisation som brukare lätt kan välja bort, att flytta från kommunen är svårare än att välja bort en produkt i en affär. En kommun behöver därmed inte frukta en dålig rankingsplacering till lika hög grad som en tillverkare av en produkt som brukare lättare kan välja bort. Detta betyder inte att en kommun kan ignorera rankingsresultat. En kommun är beroende av medborgarnas stöd och förtroende.

Syftet med uppsatsen är att undersöka om de rankinglistor som finns idag leder till att kommuner faktiskt förändrar sitt tal och sitt genomförande vad gäller skolan. Det finns teorier som går ut på hur organisationer talar och agerar för att förbättra eller behålla sin legitimitet. Det mesta av denna forskning utgår ifrån organisationer som är mindre komplexa än vad kommuner är. Kommuner kan agera något annorlunda då de inte har samma förutsättningar och problem som andra organisationer kan ha. Kommuner kan agera långsiktigt på ett helt annat sätt än en organisation som måste anskaffa sig kortsiktiga vinster åt aktieägare. Det samma gäller för mindre enheter, till exempel enskilda skolor, de kan eventuellt agera annorlunda och mer kortsiktigt än en kommun. En kommun är en stor, komplex organisation med många, ofta motsägande mål. Kommuners agerande kring ranking kan därmed yttra sig på både väntade och oväntade sätt. Hur kommuner agerande kring ranking skiljer sig från teorier om hur andra organisationer agerar på liknande situationer är en fråga som jag ämnar besvara.

Två kommuner har analyserats med avseende på hur de påverkats av rankingen. Ett antagande är att om organisationer påverkas av ranking bör detta synas i extremfallen, det vill säga i de kommuner som rankats högt och lågt. Den ena kommunen, Hammarö kommun, studeras i denna uppsats då den är högt rankad. Den andra kommunen, Lilla Edets kommun, studeras i denna uppsats då den är lågt rankad. Jag vill veta om de har olika, eller alls några, strategier för att förbättra eller bibehålla sin ranking. Vad säger och gör de i kommunerna på grund av sina rankingsplaceringar? Gör de några symboliska beslut på grund av rankingen? Vad gör de två kommunerna olika på grund av sina olika rankingsplaceringar?

## 1.2 Disposition

I avsnitt två förklaras de avgränsningar som gjorts i studien, hur studien var utformad och varför. Det som studeras är rankade skolkommuner, intervjuer används som metod för att få fram information. I avsnitt tre beskrivs de förändringar som skolan gått igenom de senaste decennierna. Avsnitt fyra berör utvärdering och rankning och vissa av de svårigheter som är kopplade till det. Avsnitt fem handlar om de olika strategier som organisationer kan använda som svar på yttre tyckanden om organisationen. Dessa strategier leder till de analyscheman som finns i avsnitt sex. Avsnitt sju handlar om vad de studerade kommunernas intervjuobjekt sa. I avsnitt åtta och nio prövas teorierna med vad som kom fram i intervjuerna. Avsnitt tio sammanfattar de tendenser som kom fram i avsnitt åtta och nio.

## 2. Metod och metoddiskussion

*I texten nedan förklaras de avgränsningar som gjorts i studien. Denna studie visar hur skolkommuner reagerar på rankinglistor. Metoden som använts är en fallstudie av kritiska fall och har avgränsats till att bara gälla grundskolan i de utvalda kommunerna*

### 2.1 Grundskola

*I detta avsnitt motiveras varför effekterna från ranking studeras genom att titta på ranking av skolkommuner. Här förklaras också varför valet av metod hamnade på grundskolan snarare än gymnasieskolan.*

Det finns många områden som rankas. Det finns därmed en mängd möjliga områden inom den offentliga sektorn för att studera ranking. Skolan är en viktig del av samhället, att välja att studera den är inte ett kontroversiellt beslut. Meningen med skolan är att den ska ge alla barn samma möjligheter i livet. Om den är olika bra i olika kommuner, vilket flera olika rankinglistor försöker påvisa, innebär detta att barn i olika kommuner får olika bra möjligheter i livet.

Högskolor rankas, detta kan i hög utsträckning påverka vem som söker sig dit och det finns studier som visar detta och hur högskolor påverkas av att vara rankade (Weldin 2004). Hur skolkommuner påverkas av ranking verkar vara mindre utforskat. Kanske för att många som söker sig till högskolan har möjligheten att flytta till en annan ort, en möjlighet som grundskolelever sällan har.

Ett alternativ till att studera grundskolors ranking vore att studera gymnasieskolor. Gymnasieskolor väljs i högre utsträckning aktivt, det är en mindre andel av eleverna i Sverige som väljer att läsa på gymnasieskolan i hemkommunen jämfört med andelen grundskoleelever (Feldt 2009). Detta innebär att rankingar av gymnasieskolor kan ha större vikt vid val av skola. Det innebär också att det är svårare att hitta den ansvarande kommunen för skolpolitiken. Det lokala beslutsfattandet sker visserligen inom kommunen (om det inte är en friskola), men beställarna är ofta från annan ort. Det är därmed möjligt att ranking av grundskolor påverkar politiken inom kommuner mer än ranking av gymnasieskolor. Det finns kommuner som inte har en egen gymnasieskola. Hur de kommunerna påverkas av gymnasieranking kan vara svårt att svara på. Ett annat problem är möjligheten till olika

gymnasieprogram med olika krav på eleverna kan göra det svårare att jämföra gymnasieskolor än att jämföra grundskolor.

De kommuner som jag valt att studera i denna uppsats har inte någon egen gymnasieskola. Den ena kommunen har individuella program för elever som inte har behörighet till gymnasiet och olika lärlingsprogram. Den andra kommunen har en gymnasieskola som delas med en annan kommun.

## 2.2 Fallstudie

*Här förklarar jag fördelen med att göra en fallstudie vid studerandet av rankning av skolkommuner.*

Jag har valt att göra en fallstudie. Fallstudier är ett sätt att komma åt helheten och förstå komplicerade samband. Fallstudier studerar vanligen beslut (2007). Det finns tre grunder som man måste ta hänsyn till när forskningsstrategin väljs.

1. Om det är historiska eller aktuella skeenden som studeras.
2. Hur stor kontroll forskaren har över skeendet, om miljön kan kontrolleras.
3. Typen av forskningsfråga (Yin 2007).

Min fråga rör hur rankning påverkar en skolkommun. Hurfrågor och varförfrågor undersöks bäst genom fallstudier, experiment eller genom historiskt inriktade studier, enligt Yin (2007:24). Experiment kräver att forskaren har kontroll över miljön (Yin 2007). Jag har ingen kontroll alls över kommunerna eller deras rankning. Experiment som metod är därmed en utesluten möjlighet. Då jag studerar en aktuell händelse är även den historiskt inriktade metoden utesluten.

## 2.3 Kritiska fall

*Här förklaras vilken typ av fallstudie som görs. De valda fallen är kritiska fall.*

Vid valet av vilka kommuner som skulle studeras valdes en kommun som rankats högt och en som rankats lågt. De som rankats högt och lågt skiljer sig från mängden. De är ytterligheterna. Kommunerna får därmed ses som kritiska fall. Rankning får troligtvis mer uppmärksamhet i kommuner som fått ett anmärkningsvärt resultat. Det är mindre troligt att en våg av indignation bryter ut i en kommun med medelrankning än i en kommun med låg rankning. Det är också mer troligt att hurrarop hörs i en kommun med hög rankning än i en med medelrankning. Detta innebär att analysen av resultaten måste ta hänsyn till att det var extremer som undersöktes. Kommunerna som har fått ett medelresultat kanske inte



uppmärksammar rankningar i lika hög grad som de kommuner som jag studerar. Skillnaden i ranking mellan högt och lågt rankad kan visa hur en kommun med låg respektive hög legitimitet agerar. Jag försöker ta reda på om högt och lågt rankade kommuner har ett beteende som stämmer överens med mitt analyschema. Analyschemat är framtaget från olika sätt att kvalificera legitimitetsstärkande handlingssätt. Att upprätthålla legitimitet, vilket medelrankade kommuner troligtvis försöker göra, handlar enligt Suchman (1995) mycket om att vara diskret. Detta för att undvika granskning. Det är per definition svårt att se om kommunen försöker vara diskret. Medelmåttiga skolkommuner skulle vara betydligt svårare att studera om det är åtgärder kring ranking är det som ses som intressant. Kommuner med medelresultat hade inte gett samma möjlighet att jämföra hur taktiker kan skilja sig åt beroende på hur mycket legitimitet en organisation har.

En konsekvens av att välja att studera kritiska fall är att det är i de studerade fallen som det är troligast att man ser det samband som man letar efter. Om rankingarna inte påverkar de studerade kommunerna är det troligt att ranking inte nämnvärt påverkar några kommuner alls.

## 2.4 Rankningar

*Här motiveras valet av rankningar genom en specifikation av vad som studeras. Det som studeras är reaktioner på rankningar. Detta innebär att rankningar som syns i samhället är viktigare för denna studie än rankningar som kommer i skymundan.*

Det är viktigt att rankingen finns kvar i intervjusubjektens medvetande. Människor kan glömma bort tidigare problem. Det skulle även vara intressant att undersöka kommuner som nyligen fått ett förändrat resultat. En högre rankingsplacering behöver inte nödvändigtvis innebära en högre legitimitet, men ett visst samband kan finnas. Problemet är att kommunen med den nya rankingsplaceringen kommit in i en ny fas där mentaliteten hos de som arbetar med skolfrågor redan kan ha förändrats. Kommunerna som valdes hade därmed ett liknande resultat från år 2010 och 2011.

Rankningen gäller kommuner, inte enskilda skolor. Det är svårt att hitta rikstäckande rankingslistor på skolbasis. Eftersom alla skolor har genomsnitt skulle det vara möjligt att sammanställa en lista och sedan åka ut till olika kommuner med problemskolor och intervju

rektorerna där. Ett problem med detta tillvägagångssätt är att det är svårt att se en helhetsbild om hur hela kommunen reagerar på en rankingsplacering.

I denna uppsats är faktumet att rankningen fått uppmärksamhet viktigare än om rankningen skedde på ett så objektivt sätt som möjligt. Det som är relevant är reaktioner och åtgärder, detta är inte en utvärdering av olika sätt att ranka. Här utgår jag ifrån att det är viktigare att en ranking är uppmärksammas än att den är så objektiv som möjligt. Det innebär att även rankingarna som studeras är ett slags kritiska fall. Det kan finnas många rankingar som förblir ouppmärksammade. Vad som studeras i denna uppsats är rankingar som fått ett visst genomslag och därmed haft större sannolikhet att påverka de studerade kommunerna.

I figuren nedan visas ett flödesschema. I denna uppsats är det relationen mellan den andra pilen och den tredje rutan som studeras. De två kommuner som studeras har olika placeringar på rankingslistor. En kommun har generellt hög ranking. Den andra kommunen har generellt låg ranking. Om ranking påverkar en kommuns strategier bör de två studerade kommunernas strategier skilja sig åt.



Det finns en mängd olika rankingar av skolkommuner. Vid valet av kommuner togs flera av rankingarna med i beräkningen. De rankingar som användes vid valet av kommuner att studera till denna uppsats var Sveriges Kommuner och Landstings (SKL) ranking, Lärarförbundets ranking och tidningen Skolvärldens ranking. Alla tre hade rankat

skolkommuner både år 2010 och 2011. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) ”är en arbetsgivar- och intresseorganisation” som arbetar för dess medlemmars intressen. Medlemmarna är samtliga kommuner, landsting och regioner i Sverige. SKL:s rankning bör därmed ha viss pondus i Sveriges kommuner. Rankningen har även fått uppmärksamhet i media (se Internetkälla 13, 14). Lärarförbundets rankning av skolor har fått en del uppmärksamhet i media (se Internetkälla 7-10). Rankningen som gjordes 2011 blev publicerad när denna uppsats skrevs, därmed var uppgifterna alltså färska. Rankningen borde därmed vara färskt i minnet i de olika kommunerna. Skolvärlden är en medlemstidning för Lärarnas Riksförbund som vänder sig mot pedagogisk personal. Detta innebär att tidningens rankning bör ha viss genomslagskraft hos personal inom kommunerna. (Nationalencyklopedin: Skolvärlden)

## 2.5 Kommunerna som undersöks

*Nedan förklaras vilka två kommuner som studeras och varför dessa valdes.*

Som högt rankad skolkommun valdes Hammarö kommun. Kommunen valdes då den var högt rankad i alla sex rankningar. Hammarö var rankad på:

- Tionde plats enligt Sveriges Kommuner och Landsting<sup>1</sup> (2011)
- Fjortonde plats enligt Sveriges Kommuner och Landsting (2010)
- Tjugosjunde plats enligt Skolvärlden (2011)
- Trettonde plats enligt Skolvärlden (2010)
- Fjärde plats enligt Lärarförbundet (2011)
- Trettionde plats enligt Lärarförbundet (2010)

Ett alternativ till Hammarös kommun vore Arvidsjaur kommun. Arvidsjaur kommun hade en något bättre rankning än vad Hammarös kommun hade, men Arvidsjaur är en glesbygdskommun. (Kommungruppslista 2011) Hammarös kommun bör vara ett bättre alternativ när resultaten mellan den högt och den lågt rankade kommunen ska jämföras. Detta då den lågt rankade kommunen som valdes är en pendlingskommun, precis som Hammarö kommun. (Kommungruppslista 2011) Hammarö kommun och den lågt rankade kommunen går bättre att jämföras med varandra än Arvidsjaur kommun och den lågt rankade kommunen. Det fanns också vissa praktiska skäl till varför Arvidsjaur kommun valdes bort. Arvidsjaur ligger längre bort från Göteborg där uppsatsförfattaren bor.

---

<sup>1</sup> Förkortas SKL

Det är viktigt att de två kommunerna som studeras i denna uppsats är någorlunda lika. Det gör det troligare att de olika reaktionerna kring rankning i de två kommunerna beror på deras rankingsplacering och inte på andra skillnader mellan kommunerna.

Lilla Edets kommun valdes som lågt rankad kommun. Lilla Edets kommun fick:

- Lägsta placeringen av 290 möjliga i Lärarförbundets rankning (2010 och 2011)
- 287 plats i Skolvärldens rankning (2010)
- 277:e plats i Skolvärldens rankning år (2011)
- 280 plats i SKL:s rankning (2010 och 2011)

## 2.6 Förändringar

*Reaktionerna på rankningen kan leda till olika typer av förändringar inom kommunerna. Då förändringar på grund av rankingsplaceringar är centralt för min frågeställning är det viktigt att förstå vad som kan göra en kommun mer förändringsbenägen. Det kan finnas olika egenskaper inom kommunerna som gör de mer eller mindre benägna till att genomföra förändringar. Här följer därför ett stycke om vad som ger förändringar inom organisationer. Avsnittet efter detta kommer att ta upp en del av dessa lärdomar och applicera dem på de aktuella fallen.*

Det finns tre faktorer som acceptansen för, och tillgången till förändringar är beroende av. Problem, lösningar och glömska måste stå till buds för att reformer ska vara möjliga. Problem brukar finnas i de flesta organisationer, enligt Brunsson, Forsell och Winberg (1989). Røvik (2000) menar att vi lever efter tre trossatser som grundar en förändringsideologi. Dessa är att omgivningen förändras oavbrutet och oberäkneligt, att hastigheten på förändringen aldrig varit snabbare och att organisationer måste anpassa sig eller dö. Det är alltså ganska lätt att hänvisa till förändringar i samhället om man propagerar för förändringar inom den egna organisationen. Lösningar på problem brukar inte heller fattas. Lösningar brukar uppfattas som bättre än det som redan existerar. Lösningarna kan vara enkla och behöver inte ta hänsyn till den komplicerade verkligheten. Det är lättare att driva igenom reformer om glömskan inom en organisation är stor. Tillgången på glömska kräver omsättning av personal, ledning eller inhyrda konsulter. Därmed kan en organisation upprepa tidigare lösningar (Brunsson, Forsell och Winberg 1989).

## 2.7 Kommunernas egenskaper som kan påverka deras reaktioner kring deras rankningar

*Det finns en mängd parametrar som kan påverka hur kommunerna reagerar på rankningsplaceringen. Dessa kommer att diskuteras nedan.*

Kommunernas politiska ledning påverkar troligtvis hur kommunen förhåller sig till rankning, konkurrens mellan skolor och till vad som görs inom skolan. De två kommunerna som studeras i denna uppsats har inte samma sorts politiska styrning. Lilla Edets kommuns politiska majoritet består av Folkpartiet, Socialdemokraterna och Vänsterpartiet. Hammarös kommuns politiska majoritet består av Moderaterna, Centern, Folkpartiet, Kristdemokraterna och Miljöpartiet. (Sveriges Kommuner och Landstings Lista 2010) Eftersom kommunernas styre skiljer sig åt blir jämförelsen mellan de två kommunerna svårare. Det som talar för att jämförelsen kan göras ändå är att båda kommunerna hade ett maktskifte det senaste valet. (ibid). Maktskiftena kan innebära att det finns en förändringsbenägenhet inom kommunen. En ny ledning kan betyda att det finns en glömska i organisationen och det kan finnas en större benägenhet att den nya ledningen vill peka på problem som den förra politiska ledningen skapade. Tillgången på glömska och på problem i en organisation påverkar förändringsbenägenheten. (Brunsson, Forsell och Winberg 1989)

Hur starkt en kommun reagerar på dess rankningsplacering kan bero på hur lätt det skulle vara för dess invånare att byta kommun och behålla samma arbete. Möjligheterna att pendla kan också spela roll för eleverna. Familjen kan kanske bo kvar inom kommunen samtidigt som eleven går i skolan i en annan kommun. Det är komplicerat att försöka förutse hur en skolledning reagerar på ökad konkurrens (Vlachos 2011b), men det är rimligt att tro att konkurrens påverkar ledningen. Därför redovisas kommunernas pendlingsmönster och närhet till andra tätorter i nästa stycke.

Båda kommunerna är förortskommuner där en stor del av befolkningen pendlar till arbete på annan ort. SKL betecknar Lilla Edets kommun som en förortskommun till en storstad. Detta innebär att mer än hälften av befolkningen pendlar till en annan kommun för att arbeta. Vanligtvis pendlar folk till någon av storstäderna. Hammarös kommun betecknas som en förortskommun till en större stad. Detta innebär att över hälften av befolkningen pendlar till en annan kommun för att arbeta. Vanligtvis pendlar folk till den staden som ligger närmast. (Kommungruppslista 2011, Kommungruppsindelning 2010)

Då konkurrens mellan olika skolor kan påverka skolbetyg och göra intryck på ledningen i en kommun (se Vlachos 2011a, Vlachos 2011b) är det relevant att nämna antalet skolor i de två kommunerna. Båda kommunerna har sju kommunala skolor. Lilla Edets kommun har även en friskola. Befolkningsmängden i de två kommunerna är liknande, men Hammarös kommun har en något större befolkning. Lilla Edets kommun har cirka 12 600 invånare. Hammarö kommun har en befolkning på cirka 14 900 invånare. Till ytan är Hammarö kommun (54 kvadratkilometer) mycket mindre än Lilla Edets kommun (318 kvadratkilometer) (Lilla Edets kommuns hemsida, Hammarö kommuns hemsida). Att Lilla Edets kommun har en skola mer än Hammarö kommun samtidigt som Lilla Edets kommun har en något mindre befolkning tyder på att konkurrensen av elever eventuellt skulle vara något större i Lilla Edets kommun än i Hammarö kommun. Kommunerna verkar dock vara jämförbara vad gäller antalet skolor.

Socioekonomiska faktorer påverkar elevers betyg. Föräldrars utbildningsgrad påverkar deras barns skolbetyg. Om barnen vuxit upp med en ensamstående förälder och om barnens mödrar fått försörjningsstöd har barnen statistiskt sett lägre betyg än snittet. (Social rapport 2010:230ff) Det finns ganska stora skillnader i utbildningsnivå mellan de två kommunerna. Andelen av befolkningen mellan 25 och 64 år som har en eftergymnasial utbildning i Lilla Edets kommun är 21 % i Hammarö kommun är det 44 % (Statistiska centralbyrån). Rankningarna tar till viss mån hänsyn till denna typ av olikheter (se t ex Lärarförbundets bakgrunds-PM Bästa Skolkommun 2011), men denna typ av värderingar tar inte hänsyn till alla sådana variabler (Feldt 2010). Det kan alltså finnas skäl till att hänvisa till utbildningsgrad när en kommun försöker förklara sina resultat.

En annan faktor som kan påverka elevers betyg är föräldrarnas arbetssituation. Det är därför intressant att notera att kommunerna har liknande stora arbetsgivare. Båda de studerade kommunerna är gamla bruksorter. Lilla Edets kommuns största industri tillverkar mjukpapper, Hammarö kommuns största industri är kartongpapper och kemisk industri (Nationalencyklopedin: Lilla Edet och Nationalencyklopedin: Hammarö).

## **2.8 Intervjustudie och intervjusubjekten**

*Nedan beskrivs att studien är en intervjustudie och varför den är det samt en förklaring om vilka som intervjuades och varför.*

Ambitionen med uppsatsen var att få svar på frågorna om hur en kommun som rankats högt och en som rankats lågt reagerar på och hanterar rankningsresultatet. För att kunna uttala mig om hur kommunerna hanterade rankningen valde jag att göra en intervjustudie. Intervjuer gjorde det möjligt att förstå reaktionerna och det praktiska arbetet bättre än vad officiella dokument hade gjort. Enkätundersökningar hade varit ett alternativ till en intervjustudie men problemet är att det inte går att få fram oväntade svar med en enkätstudie. Intervjuer ger en möjlighet att få information om de oväntade reaktionerna och inställningarna kring rankningsplaceringen. Faran med enkäter är att svaren blir för tillrättalagda till det teorierna säger om legitimitetsstrategier.

Innan intervjusubjekten valdes ut gjordes en informantintervju av förvaltningschefen för sektor Utbildning, Kultur och Fritid i Ale kommun. Detta för att få en bättre förståelse vid valet av intervjusubjekt och för att få fram bättre intervjufrågor. Hon ansåg att rankning mest är ett ledningsinstrument. Rektorer använder egna kvalitetsmått som ibland sammanfaller med rankningsindikationerna, menade hon. En sådan indikation är betygen och nationella proven. Tack vare henne frågades det om kontakterna till andra kommuner och om dessa kontakter berodde på rankningen.

Jag ville få fram både vad ledningen sade och gjorde men också vad som hände längre ner i organisationen. Intervjusubjekten hade därmed olika funktioner inom kommunerna. Förvaltningschefen i Ale kommun ansåg att även om hon såg rankning i första hand som ett ledningsinstrument, skulle jag vinna förståelse på att intervjua någon person på varje nivå. Fördelen med detta förfaringsätt är att det ger en möjlighet att se om kommunerna är enhetliga i de olika nivåerna.

Det finns andra fördelar med att intervjua individer på flera olika positioner inom kommunerna. De som ställer upp mål inom en organisation kan berätta en del om vad som beslutats och om hur debatterna gått. Samtidigt är det viktigt att intervjua personer längre ner i organisationen för att få reda på hur besluten implementeras. Ibland är det bara de som arbetar långt nere i en organisation som känner till att en reform misslyckats (Brunsson, Forsell och Winberg 1989:11).

De som intervjuades var: Ordförande och Viceordförande i Utbildningsnämnderna i de utvalda kommunerna. Båda kommunerna hade tillförordnade förvaltningschefer, dessa

intervjuades. En rektor i Lilla Edets kommun intervjuades och två rektorer, varav en tillsammans med en lärare i Hammarö kommun.

Den tillförordnade förvaltningschefen i Lilla Edets kommun hade inte varit på plats ens en månad när han intervjuades, han kom dessförinnan från en annan kommun och hade därmed en begränsad erfarenhet. Rektorn som intervjuades hade däremot lång erfarenhet från kommunen och hade tidigare varit tillförordnad förvaltningschef. Jag fick därmed ett djupare perspektiv genom att intervjua just denna rektor. Han var rektor för årskurs 7-9 på en skola som har elever från förskolan till årskurs nio. Den andra 7-9 rektorn inom Lilla Edets kommun var sjukskriven och att intervjua honom vore att göra en svår situation värre för honom. Rektorn som intervjuades i Hammarö kommun var rektor för en skola som hade förskola till och med årskurs tre. Ingen av de två 7-9 rektorerna som jobbar i Hammarö kommun kunde ställa upp på en intervju den vecka som jag var i den delen av Sverige. Att den intervjuade rektorn inte var en 7-9 rektor innebär att svaren som hon gav kan skilja sig något från de som en 7-9 rektor skulle kunna ge. Framförallt talade hon inte om betyg utan mer om den tidiga läsinläringen. Det är också möjligt att hon inte hade märkt av rankningarna lika mycket som rektorer för äldre elever då rankningarna tar hänsyn till betyg och behörighet till gymnasium. Det är faktorer som främst berör de äldre eleverna. Den intervjuade f-3 rektorn hade dock märkt av rankningen, detta visar att rankningen troligtvis når ut till alla rektorer inom den studerade kommunen. Hennes svar kommer att redovisas tillsammans med 7-9 rektorn. Läraren som intervjuades var utvald av den intervjuade f-3 rektorn. Det är inte rimligt att låta en lärare tala för hela kåren inom kommunen därför kommer hans svar att behandlas med viss försiktighet. Då rektorerna för skolor med äldre elever kanske hade andra insikter gjordes en telefonintervju med en av de två 7-9 rektorerna i Hammarö kommun.

Intervjusubjekten fick själva välja på vilken plats intervjuerna skulle göras. Detta för att intervjusubjekten skulle vara så avslappnade som möjligt. Alla intervjuer utom telefonintervjun med 7-9 rektorn i Hammarö kommun spelades in så inga sakfel skulle komma med i texten. Intervjufrågorna finns i bilaga 1. Intervjuguiden följdes inte slaviskt, följdfrågor ställdes när något var oklart. Många av frågorna var vaga så att intervjusubjekten inte skulle påverkas av intervjuarens egna uppfattningar. Detta ledda till att flera av de intervjuade bad om förtydligande. Dessa gavs mest genom att fråga om intervjusubjektens



personliga erfarenheter. Även vid följdfrågorna var ambitionen att inte färga intervjusubjektens svar.

## 2.9 Analysen

*Nedan kommer ett kort stycke om hur analysen av intervjuerna gjordes.*

Analysen gjordes genom analyscheman som utgick från tidigare forskning kring vad organisationer gör för att öka eller utnyttja den legitimitet som organisationen har. Analysen av de två kommunerna skiljer sig åt då de har olika utmaningar vad gäller legitimitet. Den lågt rankade kommunen förutsätts ha problem med att återupprätta sin legitimitet, den högt rankade kommunen kanske vill utnyttja den legitimitet som en hög rankingsplacering eventuellt ger.

## 2.10 Problem

*Nedan nämns vissa problem som fanns med studien.*

Det får förväntas att intervjusubjektens personligheter och allmänna erfarenheter påverkar deras svar. De är kort sagt individer med egna åsikter. Detta måste man räkna med, men det är värt att nämna om det finns särskilda skäl. Exempelvis kan nämnas att ordförande i Bildningsnämnden i Hammarö kommun även är lärare inom kommunen. Han menade dock själv att han kunde särskilja sin roll som politiker och sin roll som pedagog.

### 3. New public management, skolor och rankning

*Nedan förklaras fenomenet New Public Management och hur det ledde till ökad konkurrens inom skolan. Om det ska vara en mening med att ranka skolor behövs ett visst mått av valfrihet. Valfrihet kräver information om det som ska väljas. Därmed ökar behovet att visa information, såsom rankningar. Detta förklaras mer utförligt i efterföljande text.*

Under 1980-talet framställdes välfärdsstaten som alltför byråkratisk. Den gynnade inte brukaren, var maktfullkomlig och gav inte tillräckligt med självbestämmande till individen, enligt debatten. Det fanns också kritik av att den statliga verksamheten inte var ekonomiskt effektiv. Samtidigt stöddes den offentliga välfärden av en stor majoritet av befolkningen. (Rothstein 2005) Lösningen på det riktiga eller upplevda problemet med byråkratiseringen kom i form av New Public Management. New Public Management (NPM) är ett antal recept som antas ge en effektiv offentlig sektor. Dessa recept följer här:

- En minskad statlig styrning och en minskad samhällsplanering sker till förmån för kostnadsminskning.
- Utförare av offentligt finansierad verksamhet skiljs från beställarna (politiker eller brukare). Producenterna kan vara både privata och offentliga.
- Konkurrens ses som gynnsamt och kommer att öka effektiviteten.
- Antalet politiker ska minskas och chefer ska bli ledare som får sin personal att nå uppsatta mål.
- Målstyrning är viktigt och målen ska därmed kontrolleras. Detta innebär att utvärderingar blir ett viktigt redskap.
- Medborgare ska ses mer som kunder och deras möjligheter till att välja understryks. Processerna för att nå målen är därmed mindre centrala.

New Public Management fick sitt stora genombrott under 1980-talet (Montin 2002). En del av NPM handlade om att decentralisera. ”Få politiska begrepp torde ha en så positiv klang som decentralisering” (Pierre 2005:105). Citatet håller inte lika bra idag, det finns numera ett ifrågasättande om decentralisering ger effektivitet i den offentliga debatten (se Internet 1). Trots att decentralisering inte längre uppfattas såsom en mirakelkur för alla problem i offentlig sektor kan citatet förklara vissa av förändringarna som gjorts inom skolvärden de senaste decennierna.

Beslutet att kommunalisera skolan togs i riksdagen i december 1989. Riksdagens beslut började gälla 1991 (Isaksson 2011). Förändringen innebar att skolan inte längre skulle styras med regleringar, utan med mål (Haglund 2011:43). Den borgerliga regeringen som fick makten 1991 ökade möjligheterna för elever och vårdnadshavare att bestämma vilken skola som eleven skulle gå i. Friskolorna fick en bättre ställning och skolsystemet blev mer marknadsanpassat. Relationerna mellan den enskilda skolan, kommunen och skolverket utformades som relationer mellan fristående organisationer (Sahlin-Andersson 2003:74). I en kommun som Sahlin-Andersson (2003) studerade var politikerna endast intresserade av att detaljstyra om föräldrar hade kommit med klagomål på skolan. Detta stämmer ganska väl in på den bild av kommunala politikers roll inom NPM-influerade kommuner som Montin (2002:117f) ger. Politiker ska inte syssla med detaljer utan snarare med målsättningar, enligt NPM-modellen.

Trots att NPM-modellen blev mycket populär under 1980-talet (Montin 2002), fanns det ändå ett ifrågasättande av beslutet att öka möjligheterna till val av skola. Alla trodde inte att konkurrens och andra NPM-recept skulle förbättra skolans kvalitet. Förespråkarna för en mer konkurrensutsatt skola ansåg att konkurrens skulle leda till innovation inom det pedagogiska arbetet på skolorna. De trodde också att föräldrarna skulle få ett ökat inflytande och att skolan skulle bli mer kostnadseffektiv. Förespråkarna menade att segregationen skulle minska med den ökade valfriheten. (Trumberg 2011:44-48) Det fanns även kritiker som använde segregation som ett argument. De argumenterade för att en ökad valfrihet skulle leda till att högpresterande elever i segregerade områden skulle välja bort skolor i det egna området, vilket skulle leda till att en del områden skulle ha ett än svårare utgångsläge (Skawonius 2005:7).

I ett system med mycket valfrihet är information om det som ska väljas mycket betydelsefull. Om brukarna inte vet något om de alternativ de har blir det svårt för dem att göra ett informerat val av skola (Vlachos 2011a:11). Rankning kan därmed bli ett redskap för elever och vårdnadshavare som underlättar att välja skola. I praktiken finns det dock andra faktorer som påverkar valet av skola, valen är komplexa och beror på vilket habitus föräldrarna har. Det innebär att individerna färgas av vilket socialt perspektiv den fostrats i. Valen individen gör beror alltså på den sociala kontext de lever i (Skawonius 2005).

Rankning kan vara ett verktyg som gör att vårdnadshavare lättare kan välja ”rätt” skola, men detta innebär inte att rankningar är oproblematiske eller objektiva. Kvalitetsmått bär alltid med sig värderingar. Vad som mäts påverkar om något uppfattas som bra eller dåligt (Lindgren 2008).

Ett exempel på hur värderingar kan ligga bakom rankningar är lärarförbundets rankning av skolkommuner. Rankningen är gjord av ett fackförbund (Läraryörbundet) och används sedan för att argumentera för saker som gynnar dess medlemmar. I samband med publiceringen av läraryörbundets rankning av skolkommuner argumenterade förbundsordförande för Läraryörbundet för högre löner för lärarna i de kommuner som rankats högt. Hon skrev också att högt rankade kommuner hade en stor andel utbildade lärare. Rankningen hade därmed bevisat att andelen behöriga lärare var viktig för att en skola ska nå goda resultat, menade hon (Internet 2). Då ett av kriterierna för rankningen var just lärartäthet, borde resultaten inte vara alltför oväntade (Läraryörbundets bakgrunds-PM 2011). Kriteriet angående andelen utbildade lärare är inte objektiv, det gynnar de utbildade lärarna. Läraryörbundets kriterier påverkas av dess intressen.

Trots att Läraryörbundet har egna tydliga intressen som påverkar vad organisationen anser vara en bra skola får deras rankningar stor uppmärksamhet i media (se Internet 3-6). När rankningen får uppmärksamhet innebär det att den lästs av föräldrar som vill välja rätt skola till sina barn. Det ökar sannolikheten att skolor valts eller valts bort på grund av Läraryörbundets rankning. Det är rimligt att anta att politiker och tjänstemän har märkt av rankningen, om än bara genom att ha läst om den i tidningen. Rankningen kan därmed vara ett politiskt redskap för ett särintresse, i detta fall läraryörbundets.

En rankning som får uppmärksamhet i media kan vara ett politiskt redskap eftersom ett medialt genomslag troligtvis påverkar skolkommunernas legitimitet. Legitimitet i detta sammanhang är ett brett positivt ord som organisationer behöver för att lättare kunna interagera med omvärlden. Legitimitet är ett centralt begrepp inom nyinstitutionalismen som innebär att organisationen anpassar sig till grundläggande värderingar i samhället, mer om detta i avsnitt fem. Enligt teorin är det strävan att vara legitima som till störst del påverkar vad en organisation gör (Eriksson-Zetterquist 2009). Rankning kan därmed vara intressant att studera då de eventuellt påverkar organisationer, trots att de kanske inte är objektiva eller rättvisa. Rankningar är enkla att använda sig av vid en personlig bedömning av en

organisation. Alla brukare orkar förmodligen inte sätta sig ner och bedöma sina valmöjligheter i detalj. De flesta kanske inte ens orkar sätta sig in i vad rankningarna bedömer. En rankning gör det möjligt för brukare och medborgare i allmänhet att snabbt skaffa sig en uppfattning om vad som är bra eller dåligt, utan den mer energikrävande uppgiften att tänka kritiskt.

I nästa avsnitt kommer jag att utifrån en litteraturöversikt beskriva och analysera varför och i vilka avseenden utvärderingar och rankningar kan vara problematiska.

## 4. Utvärdering, rankning och legitimitet

*Här följer texter som rör utvärdering, hur rankning är en typ av utvärdering, problemen med och effekterna av denna typ av mätningar av kvalitet.*

### 4.1 Utvärdering och rankning

*Nedan följer en text om att rankning skall ses som en form av utvärdering och om vikten av att få förtroende genom utvärdering. Sedan kommer vi snudda vid idén att utvärderingar kan få negativa konsekvenser.*

Rankning är enligt Vedung (2003) en typ av utvärdering som definierar utvärderingar som en ”noggrann efterhandsbedömning av utfall, slutprestationer och genomförande i offentlig politik, vilket avses spela en roll i praktiska handlingssituationer” (Vedung 2003:27). I en rapport från högskoleverket anses rankning ha följande kriterier:

- Den har ett antal indikatorer
- Indikatorerna mäter en kvalitet
- Indikatorerna bygger på en datakälla
- Indikatorerna mäter enheter av något slag
- Ibland vägs flera indikatorer samman för att ge ett samlat resultat
- Rankning ger en rangordning som gör att enheterna kan jämföras.

(Almgren 2008:13f)

Den definition Vedung (2003) gjort har det gemensamt med högskoleverkets definition att någonting mäts och värderas. Detta innebär att rankning och utvärdering i viss mån delar samma problematik.

Utvärderingar syftar till att skapa ett bättre samhälle. Det finns ett antagande om att det moderna samhället skulle utvecklas genom våra lärdomar som då skulle komma fram genom utvärderingarna (Rombach och Sahlin-Andersson 1995:23). Den moderna idén om utvärdering som ett verktyg för att producera ett bättre samhälle är inte död. Ett exempel på detta är Westlings (2011:11) tes att en rankning av vårdgivare fungerar som en sporre för att förbättra vården. Hon menar också att det finns risker med rankning, såsom att vårdgivare väljer bort alltför sjuka patienter, att vårdgivare överbehandlar de som är friska och att

fokusen i verksamheten flyttas till det som är mätbart. Westling menar dock att sådana negativa bieffekter är förhållandevis sällsynta (Westling 2011:10).

Alla instämmer inte i att de positiva effekterna av rankning överväger de negativa. Engström et al. (2008) är negativa mot rankning inom vården. De lyfter fram flera exempel på när måtten på god vård blir så grovt tillhuggna att resultaten av rankningen blir rent missvisande. De menar att rankningar som är kopplade till ekonomiska incitament kan leda till att de icke-mätbara kvaliteterna inom vården kommer att försummas. Lindgren (2008:93f) skriver att mått kräver värderingar och de är därmed politiska. De är inte självklara eller objektiva.

Rankning har inte bara att göra med tron att det är bättre att vinna än att förlora. Det finns en inneboende kamp för status och symboliska resurser som rykte. Det finns dessutom direkta materiella fördelar med att vinna dessa symboliska resurser. (Weldin 2004:41)

Det är modernt att utvärdera. Orsaken till att en utvärdering anses nödvändig är ofta att det finns ett misstroende mot att de som arbetar inom organisationen själva skulle kunna avgöra hur de ska uppnå en god verksamhet. (Rombach och Sahlin-Andersson 2003:13) De som finns inom verksamheten antas inte själva bedöma vad som bör göras för att verksamheten ska förbättras. Samtidigt finns det dem som är kritiska mot den ökande granskningen i samhället. Power (2001:123) driver tesen att vi lever i ett granskningssamhälle som blir en fara för sig själv då samhället satsar för mycket pengar, tid och energi på ritualerna kring denna typ av bekräftelser och för lite på andra typer av information inom organisationer.

#### 4.2 Svårigheten i att mäta och rangordna

*Här kommer det nämnas flera sätt att rangordna skolor. Varje sätt innehåller sina inneboende värderingar och alla sätt som diskuteras ger vissa problem. Detta diskuteras för att läsaren ska få en ökad förståelse kring vad rankning innebär och om att reaktioner på rankning inte nödvändigtvis måste vara något positivt. Den rationella idén att studera vilka problem som finns för att kunna förbättra samhället är en förenklad bild som visas nedan. Detta innebär inte att författaren propagerar för ett slut på alla utvärderingar eller rankningar, bara att dessa måste problematiseras.*

Det finns idag en uppsjö av utvärderingar och rankningar inom de flesta fält av den offentliga sektorn. Skolan är inget undantag, den utvärderas regelbundet. Det finns kritik mot kvalitetsmätande då kritiker anser att det är svårt att ta fram mått som visar de politiska ambitionernas måluppfyllelse. Målen är ofta oklara och många (Lindgren 2008:82f).

Vad som mäts påverkar bedömningen av individer eller av institutioner. Bruno och Rost (2010) visar att publikationer och citat har blivit en stor del av hur universitet rankas. Antalet publikationer i vetenskapliga tidskrifter, och hur många gånger en individ blir citerad i tidskrifterna påverkar både karriären hos enskilda forskare och vilka resurser som universiteten får.

Bruno och Rost (2010) visar att olika sätt att beräkna rankningen, såsom antalet publikationer, antalet citat från andras publikationer eller medlemskap i styrelser för vetenskapliga tidskrifter, ger olika resultat. Resultatet av rankning beror, enligt Bruno och Rosts (2010) kritik, på vilka av dessa tre kriterier som rankningen utgår ifrån. Det går därmed att hävda att rankning beror på vad som mäts.

Bruno och Rost (2010) är inte de enda som menar att sättet att mäta kvalitet påverkar rankningen. Wilson och Piebalga (2008) skriver om rankning av skolor i England. De pekar på tre olika sätt att ranka skolor som gav mycket skilda resultat. Dessa olika sätt att mäta kvalitet och svårigheterna med dem redogörs nedan.

Det första sättet att ranka är att mäta provresultat. I England gör alla sextonåringar ett nationellt prov. För att få studera vidare krävs att eleven har fått betyget C eller bättre. Rankningen mäter hur stor andel av eleverna i en skola som fått betyget C eller mer. Wilson och Piebalga (2008) pekar på flera problem med att använda denna metod för att ranka skolor. Skolorna kan försöka använda creaming som metod för att få ett bättre resultat i rankningen. Lindgren (2008:97) beskriver fenomenet creaming som att vissa verksamheter väljer klienter som presterar bra. Skolorna kan helt enkelt välja bort elever som skulle kunna göra att skolans resultat försämras (Wilson och Piebalga 2008). I Sverige får kommuner inte välja bort elever inom sina gränser, friskolor får inte heller välja bort elever enligt skollagen 10 kap 24, 35 §§ (Skollagen). Detta innebär att Wilson och Piebalgas (2008) invändningar vad gäller fenomenet creaming inte direkt går att överföra på svenska förhållanden. Creaming var dock inte den enda invändningen de hade mot rankning genom provresultat. En bieffekt är att det



lönar sig att fokusera sig på att hjälpa de elever som ligger mellan betygen C och D. Om denna skillnad är den enda som syns i skolans rankingresultat är det motiverat för skolan att lägga extra möda på elever som riskerar ett D. Det är möjligt att andra elever missgynnas då deras resultat inte mäts menar Wilson och Piebalga (2008). Skolresultat beror på flera faktorer, inte minst de socioekonomiska omständigheterna som eleverna växer upp i. En risk med en ranking som endast tar hänsyn till provresultat är att skolor i socioekonomiskt utsatta områden får ett oförtjänt dåligt rykte. En skola med elever med sämre förutsättningar kan, trots att skolan i sig är bra, få sämre provresultat än en skola med elever med bättre förutsättningar, trots att skolan i sig inte är mer effektiv.

Det andra sättet att ranka skolor som Wilson och Piebalgas (2008) diskuterar handlar om att mäta elevers utveckling över en tidsperiod. Wilson och Piebalgas (2008) skriver att detta sätt att mäta skolors effektivitet inte ger några incitament att välja bort lågpresterande elever. Wilson och Piebalgas (2008) menar dock att det finns andra nackdelar med systemet. Det finns många faktorer som påverkar elevers resultat. Många av dessa faktorer ligger utom en skolas räckhåll. Faktorer som påverkar elevers resultat är kön, om en elev flyttar ofta eller om eleven har fattiga föräldrar. Wilson och Piebalgas (2008) nämner även annan kritik mot detta sätt att ranka skolor. Dels visar inte detta sätt att mäta skolans effektivitet hur effektiv skolan är på att undervisa i de olika ämnena, dels verkar inte rankingen vara lika stabil som det första sättet att ranka. Skolorna rankas i ganska hög utsträckning olika från år till år.

Det tredje sättet att ranka skolor som Wilson och Piebalgas (2008) lyfter fram beräknar elevernas framgång över tid efter bakgrundsvariabler såsom kön och socioekonomisk bakgrund. De anser att detta sätt att mäta är mer korrekt och mer rättvist. Wilson och Piebalgas (2008) visar att praktiskt taget hälften av alla skolor i England bedöms ha ett medelresultat, vilket visar på svårigheterna med att ranka överhuvudtaget. Wilson och Piebalgas (2008) diskuterar inte om detta sätt att beräkna elevers framsteg utifrån bakgrundsvariabler skulle ge bieffekter. Detta gör däremot Trumberg (2011:56). Om rankingen ger låga resultat kan rektorer och lärare peka på de socioekonomiska faktorer som finns i området, trots att detta kanske inte är huvudorsaken till skolans resultat. Trumberg (2011:56) skriver att när lärare och rektorer porträtterar ett närområde på ett negativt sätt ökar närområdets stigma. Detta innebär att föräldrar väljer andra skolor.

I en rapport på uppdrag av Konkurrensverket hävdar Vlachos (2011a:16) att om provresultat från de nationella proven hade delats upp på olika skolor, spridits ut och varit mer synliga för vårdnadshavare och elever, skulle det kunna ge negativa effekter. Detta eftersom provresultaten bara uppfångar en del av skolans uppdrag och dels att för skolorna kan manipulera kunskapsmåten. Han skriver att erfarenheter från USA tyder på detta. Ett sätt att manipulera mått är vad Lindgren (2008) kallar "teaching to the test". Begreppet innebär att det som mäts är det som får uppmärksamhet. All energi satsas på att träna just det som kommer att mätas. I skolvärlden skulle detta exempelvis kunna innebära att eleverna får öva på sådana matematiktal som troligtvis kommer på de nationella proven. Andra värdefulla men mer svårsmätbara kvalitetsindikatorer faller bort till förmån för det som är lätt att mäta.

### 4.3 Påverkan genom mätningen

*Ovan visades det att de som rangordnas kan vara frestade att anpassa organisationen som rangordnas så att organisationen får en bättre rankingsplacering. Denna anpassning kan i värsta fall bli kontraproduktiv. Det är dock inte det enda sätt som en organisation kan påverkas av rankingar. Nedan följer ett stycke om hur etiketter kan påverka, oavsett hur dessa har tagits fram.*

Människor påverkas av att mätas enligt Hacking (1995: 368ff). Han skriver att när vi sätter etiketter på ting påverkas inte tingen av detta, men etiketter på människor innehåller värderingar. Människor påverkas av de etiketter de får. En person som ses som en vis typ av människa börjar se på sig själv i ett nytt ljus. Etiketten påverkar hur en person betar sig, hur personen upplever sitt förflutna och hur personen ser på sig själv. Detta, menar Hacking, skapar en loopingeffekt. Att en person förändrar sitt beteende på grund av etiketten personen får innebär inte nödvändigtvis att personen kommer att bete sig stereotypiskt även om detta kan vara ett resultat av etiketten. Resultatet kan också vara precis tvärtom. "Människosorterna"<sup>2</sup> blir förändrade av att de får en stämpel, etiketterna förändras, vilket leder till att klassificeringarna förändras, skriver Hacking. Det är inte bara individer som påverkas av stämpeln de får. Organisationer kan också påverkas. Weldin (2004) har skrivit en avhandling som berör rankingen av handelshögskolor. Hon menar att trots att rankingar inte är ett klart kvalitetsmått påverkar de ändå handelshögskolorna. Handelshögskolorna definierar och omdefinierar sig när de jämförs med andra handelshögskolor (s. 213f). Det kan alltså vara så att självbilden inom organisationer påverkas av ranking.

---

<sup>2</sup> Hacking (1995) kallar de för "human kinds"

## 5. Legitimitet och strategier

*Nedan följer en definition av legitimitet såsom acceptans från omvärlden och ett förtydligande om varför den är viktig för organisationer.*

Legitimitet är acceptans från omvärlden. Utan omvärldens acceptans kommer en organisation få svårt att få någon att befatta sig med den. (Johansson 2004) Enligt den nyinstitutionella teorin beror en organisations formella struktur på de myter som finns inom organisationen och i organisationens omgivning. Om organisationen inte tar hänsyn till samhällets värderingar och trossatser blir det svårt för den att verka vara legitim. Andra aktörer, såsom kunder och leverantörer att befatta sig med organisationen om den inte lever upp till samhällets krav för att organisationen ska anses vara legitim. Detta kan påverka till exempel en organisations strukturer. Vi skulle till exempel undvika en skola utan lärare. Strukturerna beror delvis på ambitionen att skapa legitimitet. Tidigare institutionell teori utgick snarare från att organisationens syfte och produkter bestämde en organisations strukturer. Nyinstitutionell teori trycker på att en organisation måste anses som modern och rationell, att den är effektiv är sekundärt till att den är legitim. (Eriksson-Zetterquist 2009:65ff).

### 5.1 Legitimitetsvägar

*Nedan diskuteras olika sätt att legitimera en organisation. Sedan följer en beskrivning om vilka olika utmaningar som en organisation kan få kring sin legitimitet.*

Det antas finnas tre olika legitimitetsstrategier för en organisation att ta (Rombach 1986). ”Prat, beslut och genomförande” (Rombach 1986:68) är de tre vägarna. Om en organisation faktiskt levererar de varor eller tjänster som den ska ökar organisationens legitimitet. Organisationen *genomför* då det den ska. Rombach (1986) menar att det har blivit viktigare för kommuner att använda sig av genomförande som legitimitetsväg. Kritiken som en organisation kan få om den genomför något handlar om genomförandet var effektivt eller ej och om organisationen genomfört rätt saker. Det finns dock ingen klar koppling mellan beslut och genomförande. Rombach (1986) menar att beslut inte behöver ske innan implementering, ibland kommer beslutet efter genomförandet och ibland finns det inget samband alls mellan beslut och genomförande. Symboliska beslut är beslut som inte är tänkta att genomföras till fullo. Ett symboliskt beslut är dock en legitimeringsväg. I och med att symboliska beslut inte har något annat ändamål, är de endast till för att ge legitimitet. Beslut som fattas i en kommun kommer främst från politikerna. Publika uttalanden, vare sig de är i partiprogram eller i

media, definieras såsom prat. Prat kan visa att väljarnas åsikter är representerade genom att politiker och andra nämner en fråga såsom prioriterad, detta kan minska människors oro. Prat kan vara mycket vagt, såsom att x är en prioriterad fråga eller att y ska åtgärdas, utan att något anges i detalj mer än så. (Rombach 1986)

Två sätt att kvalificera sökandet av legitimitet kommer att användas i analysen. Det första beskrivs i stycket ovan. Framförallt gör analysen skillnaden på vad som görs (genomförs) och vad som sägs (prat), men även rena, symboliska beslut kommer att nämnas. Det andra kräver en indelning av de problem som organisationer konfronteras med. Detta passar analysen bra då de två studerade kommunerna har helt olika rankning. Det är därmed inte troligt att de har samma utmaningar eller samma lösningar på sina problem. Dessa indelningar av sökandet av legitimitet kommer att utnyttjas i analysens scheman.

Suchman (1995) skriver om tre utmaningar kring legitimitet. De är att *vinna* legitimitet, att *upprätthålla* legitimitet och att *återupprätta* legitimitet. Vad dessa tre utmaningar innebär enligt Suchman följer nedan. Sedan kommer ett kort stycke om att utnyttja legitimitet. Strategierna som rör återupprättande av legitimitet kommer att spela roll för analysens schemat för den lågt rankade kommunen. Den högt rankade kommunens analysens schema kommer snarare bestå av beteenden som kopplas samman med att upprätthålla legitimitet eller att utnyttja den. Detta är inte för att en rankningsplacering förutsätts korrelera med den legitimitet som organisationen åtnjuter, snarare att ledningen tror att sambandet är så pass starkt att den väljer att reagera som om det fanns ett starkt samband mellan rankningsplacering och legitimitet. Om ledningen inte ser ett samband mellan rankning och legitimitet kommer den troligtvis inte gjort något som svar på sin rankningsplacering.

## 5.2 Att vinna legitimitet

*Här följer ett kort stycke om utmaningen kring att vinna legitimitet. En organisation som försöker vinna legitimitet är en ny organisation som kommer in i en ny miljö. Detta stycke kommer inte ha stor betydelse för det analysens schema som kommer att användas för att tolka resultaten av intervjuerna som gjordes i samband med denna uppsats. Detta då ingen av de studerade kommunerna är nya organisationer. Texten är endast till för att läsaren ska få en bättre förståelse för legitimitetsbegreppet och vad sökandet av legitimitet kan innebära.*

För att vinna legitimitet kan en organisation anpassa sig till miljön, välja en miljö där organisationen ses som legitim eller förändra miljön så att det finns en ny skara som skulle anse organisationen som legitim eller att skapa nya trossatser i samhället så att organisationen får en ny legitimitet. (Suchman 1995) Miljö innebär i detta fall folkets värderingar och grundläggande trossatser. Ett exempel på en organisation som anpassar sig till miljön vore att en tidning i en diktatur anpassar sitt innehåll till att passa den politiska elitens vilja. Ett exempel på en organisation som försöker att förändra miljön istället för att anpassa sig till den vore en tidning i samma situation som försöker förändra det politiska klimatet till att vara mer tolerant till dess innehåll. Notera att detta är ett exempel och att de moraliska undertonerna i detta exempel inte gäller för alla situationer.

### 5.3 Att upprätthålla legitimitet

*Det räcker inte med att vinna legitimitet, man måste upprätthålla den också. Texten nedan handlar om att upprätthålla sin legitimitet. Då alla organisationer måste upprätthålla sin redan vunna legitimitet kommer texten nedan i viss mån speglas i analyscheman längre fram i uppsatsen. Framförallt kommer frågan om positiva redogörelser och om diskretion vara viktiga element i analysen.*

Suchman (1995) hävdar att det är lättare att upprätthålla legitimitet än att vinna eller att återupprätta en förlorad legitimitet. Han menar att en organisation lever osäkert om den försummar upprätthållandet av legitimitet.

Att upprätthålla legitimitet kan en organisation göra antingen genom att försöka förutse framtida förändringar eller genom att skydda tidigare bedrifter (Suchman 1995). Att försöka förutse framtida förändringar innebär att försöka räkna med framtida utmaningar och möjliga problem som organisationen kan komma att erfara, och om organisationens förmåga att se människors reaktioner i tid. En strategi kan vara att ständigt övervaka den kulturella miljön för att kunna fatta beslut för organisationens väl och ve. Att skydda tidigare bedrifter går ut på att undvika misstag, vara så diskret som möjligt när försök att öka sin legitimitet görs och att samla på sig redogörelser och trossatser till stöd för organisationens legitimitet. Redogörelserna kan användas som motvikt mot sämre redogörelser om organisationen.

Diskretion är viktigt, menar Suchman (1995), alla nya initiativ för att öka legitimiteten måste vägas mot den ökade uppmärksamheten och granskningen som uppmärksamheten ger.

Eriksson-Zetterquist (2009:106) skriver att vid 2008 vid en jordbävning i Kina gav flera företag ekonomisk hjälp till området som hade drabbats. Detta kunde företagen inte använda i sin marknadsföring, de skulle då riskera kritik, men företagen hjälpte ändå till då detta förväntades av dem och de kunde inte ses som legitima i regionen annars. (Eriksson-Zetterquist 2009) Exemplet visar att företag inte alltid kan utnyttja sina möjliga PR-ögonblick. Ett sådant överutnyttjande kan vara kontraproduktivt. Ett avsnitt längre fram kommer att handla om möjligheterna att utnyttja sin tillfälligt höga legitimitet.

#### 5.4 Att återuppbygga legitimitet

*Här följer en text om att återuppbygga legitimitet. Texten kommer att användas till analyskeman som angår den lågt rankade kommunen, det vill säga kommunen som tros ha ett behov av att återupprätta sin legitimitet.*

Att återuppbygga legitimitet har liknande utmaningar som att upprätta legitimitet, skriver Suchman (1995). I utmaningen ligger att organisationen har fått en oförutsedd kris som den måste reagera på. Krisen kan ha förvärrats av att ledningen har missat signalerna för att organisationen har fått ett minskat stöd. Det minskade stödet och något misstag har gett en kris. Krisen kan också innebära minskat stöd från tidigare bundsförvanter. Detta kan i sin tur förstärka krisen. Suchman (1995) skriver om tre taktiker för att återupprätta legitimitet. De tre är att utforma en *normaliserande redogörelse*, att *göra om strukturer* och att *inte gripas av panik*. Dessa tre taktiker kommer att beskrivas mer nedan.

En *normaliserande redogörelse* måste kategoriseras som en särskild form av prat. Rombach (1986) anser att prat är ett sätt att öka legitimiteten. En normaliserande redogörelse går ut på att skilja på det som gav krisen i legitimitetsbrist från organisationen som helhet. Att A hända betyder inte att B-Ö är dåligt. Suchman (1995) nämner fyra olika sätt att utforma normaliserande redogörelser. Det första sättet är att förneka problemet. Ett problem med denna taktik är att om det kommer fram att problemet var verkligt och organisationen förnekade det, då får organisationen extrema legitimitetsproblem.

Ett sätt att tolka nyinstitutionell teori på är att det inte finns någon skillnad mellan att förneka ett problem och att inte ha ett problem. Det är viktigare att ha legitimitet än att vara effektiv, enligt teorin. (Eriksson-Zetterquist 2009) Därmed räcker det med att omvärlden ska anse att

det finns ett problem för att åtgärder ska vidtas. Problemet behöver inte finnas på ett objektivt plan. Att en organisation förnekar något som omvärlden ser som ett problem behöver alltså inte vara en taktisk lögn.

Det andra sättet att utforma normaliserande redogörelser är att använda någon typ av förevändning. Detta innebär ofta i praktiken att organisationen skyller på någon individ eller på yttre förhållanden. (Suchman 1995) Trumberg (2011:56) skriver att när skolor uppvisar dåliga resultat pekar ofta rektorer och pedagoger på bostadsområdets problematik. Enligt Suchman (1995) skulle denna strategi kallas för att utforma en normaliserande redogörelse genom att använda en förevändning. Skolan visar dåliga resultat för att det finns yttre förhållanden som skolan inte kan påverka. Suchman (1995) skriver att det finns en risk att förevändningen antyder en brist på ledarskap inom organisationen.

Det tredje sättet att utforma en normaliserande redogörelse är att urskulda organisationen genom att omdefiniera medlen och målen för organisationen. Det handlar om att försöka få anledningen till kritiken att verka vara något som bör accepteras som legitimt. Det fjärde sättet är att försöka förklara vad som hänt.

Ett annat sätt att återuppbygga legitimitet är enligt Suchman (1995) att *göra om strukturer*. Att göra om strukturer kan vara ett sätt att visa erkänna vissa brister hos organisationen samtidigt som organisationen tydligt visar att den gör något åt problemet. Att göra om strukturer är en mycket synlig aktivitet (Suchman 1995). Suchman (1995) skriver om två olika sätt att göra om strukturer. Det första går ut på att skapa väktare. De kan vara nya lagar och regler, ombudsmän eller nya sätt att framföra klagomål. Det andra sättet att göra om strukturer för att återuppbygga legitimitet försöka skilja organisationen från vad som anses vara dåligt påverka på organisationen. Suchman (1995) skriver att det vanligaste exemplet på detta är att en organisation byter ut sin ledning, men organisationer kan också till exempel byta stad eller organisationens strukturer (Suchman 1995).

Det går att se legitimitetsproblemet från ett annat håll. En ledning kanske vill genomdriva reformer och då måste de motiveras. Reformerna motiveras oftast med problem. Dessa problem kan vara relaterade till förändringar i miljön såsom nya krav eller ny teknik. Det kan också vara interna problem från tidigare reformer som lett till nya svårigheter (Brunsson, Forsell och Winberg 1989). Om det är legitimitetsproblemet som ger strukturförändringar eller om viljan

till strukturförändringar som ger påpekandet av legitimitetsproblemet hör kanske inte riktigt in i min frågeställning. Det är dock viktigt att påpeka att viljan till förändring kanske kommer inifrån en organisation, snarare än från kraven utifrån.

Det tredje sättet att återuppbygga legitimitet som Suchman (1995) skriver om är att inte gripas av panik. Han skriver att det finns en fara i att vara indiskret och att lägga i för tunga växlar. Man tjänar inte på att göra hastiga och dåliga beslut, tålmod och behärskning kan eventuellt rädda organisationen. (Suchman 1995)

### 5.5 Att utnyttja legitimitet

*Här kommer en text om hur en organisation skulle kunna utnyttja sin höga legitimitet för att vinna fördelar. Denna text kommer att leda till analyschemat som berör kommunen med hög rankingsplacering, vilket ledningen i kommunen kan tolka till hög legitimitet.*

Legitimitet är ett centralt begrepp i den nyinstitutionella teorin (Eriksson-Zetterquist 2009). Suchman (1995) skriver inte om att organisationer skulle kunna utnyttja sin legitimitet för att nå fördelar. Detta innebär inte nödvändigtvis att en organisation inte skulle kunna se en temporär ökning av legitimitet som något att dra nytta av. Eriksson-Zetterquist (2009) skrev om hur företag lät bli att använda sina altruistiska gärningar till sin marknadsföring efter jordbävningen i Kina 2008 då de riskerade kritik. (se under rubrik 5.3 Att upprätthålla legitimitet) Att Eriksson-Zetterquist (2009) ser denna incident som något värt att rapportera kan tolkas som att det normala är att begagna sin högst legitima gärning vid marknadsföringen av organisationen.

Ett möjligt sätt att använda hög legitimitet är att profilera sig. Porter (2004:35) skriver om tre vedertagna strategier för att överglänsa sina konkurrenter. De är att kontrollera organisationens kostnader, att verka vara unik och att nischa sig. Det som är relevant för denna uppsats och som kan kopplas samman med begreppet legitimitet är att verka unik och i viss mån att nischa sig. Att kontrollera skolans kostnader för att vara det billiga alternativet fungerar bara om brukarna skulle betala till skolan direkt.

Enskilda skolor kan nischa sig, de kan ha skolämnen utanför de centrala målen, såsom extra musik, eller religiösa inslag i skolans vardag. Denna aspekt försvinner då studieobjektet blir en kommuns verksamhet. En kommun har inte samma möjlighet att specialisera sig som



enskilda (fri-) skolor kan ha. Friskolor och kommunala skolor har blivit mer lika varandra vad gäller skolornas pedagogiska inriktning (Vlachos 2011b). Trots detta kan kommuner försöka peka på det som gör deras skolor unika.

Högt rankade skolor kan ha en möjlighet till creaming genom marknadsföring. En kommun måste erbjuda skolgång till alla barn i skolåldern, men de kan försöka locka till sig elever från andra kommuner. De skulle då särskilt kunna rikta sig till de som skulle höja kommunens skolresultat ytterligare. Hartman (2011) visar att socioekonomiskt starka grupper i högre grad söker sig till privata alternativ än andra grupper i samhället.

I det västerländska samhället applåderas vinnarna, därtill imiteras de (Sevón 1996). Imitation av mer framgångsrika skolor kan alltså vara ett sätt att försöka öka den egna legitimiteten. Om man imiteras av andra kan vara ett tecken på att den egna legitimiteten är hög. Att vilja verka vara unik och som en ”vinnare” av konkurrensskäl kan ställas emot Suchmans (1995) tes att en organisation bör vara så diskret som möjligt för att upprätthålla sin vunna legitimitet. Hans tanke är att man måste väga eventuella fördelar med de nackdelar som en ökad granskning ger. En ökad granskning ger en ökad uppmärksamhet där de små skavanker en organisation troligtvis har framgår tydligt.

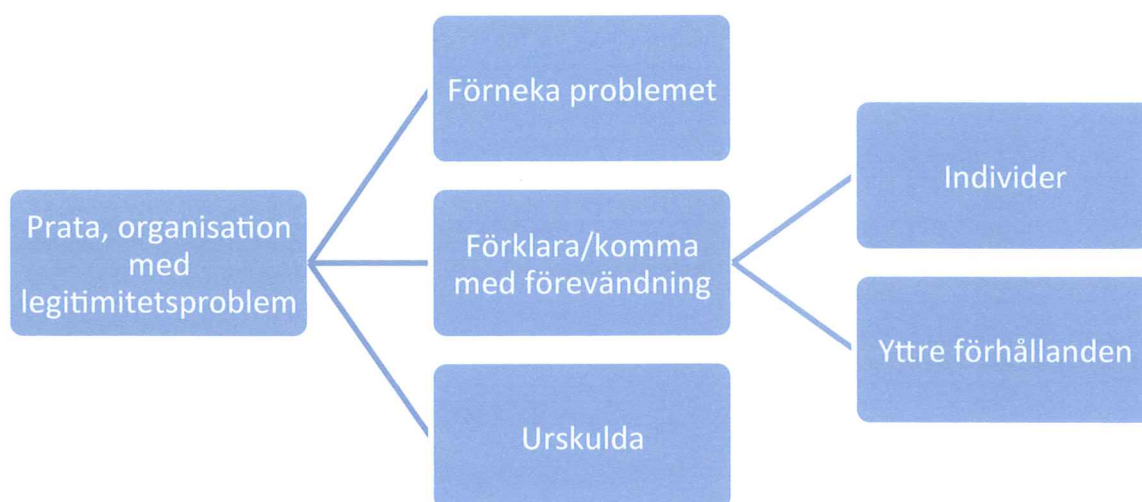
## 6. Prat, beslut och genomförande

*Här följer alla analyscheman som kommer användas för att analysera resultaten från intervjuerna i de båda kommunerna. De är byggda på de teorier som kom fram i de föregående avsnitten. De teorier kommer att testas i avsnitt 8 för att se hur väl kommunerna responderar med teorierna om hur kommunerna ska bete sig.*

### 6.1 Prat

*I detta avsnitt kommer två analyscheman fram. Det ena gäller hur en organisation med låg legitimitet kan förväntas prata som svar på dess låga legitimitet. Det andra analyschemat gäller hur en organisation med hög legitimitet kan förväntas prata som svar på dess höga legitimitet.*

Prat är en legitimeringsstrategi (Rombach 1986). En kommun med låg legitimitet på något särskilt område (i detta fall skolan) kan välja att handla eller att försöka kommunicera med sina invånare. Troligtvis gör kommunen båda delarna. Enligt Suchman (1995) finns det fyra typer av normaliserande redogörelser som går att använda för att reparera den skadade legitimiteten (se under rubriken 5.4 Att återuppbygga legitimitet). Alla dessa normaliserande redogörelser får ses som en typ av prat. Kommunen kan välja att förneka problemet, till exempel genom att visa på rankningars tillkortakommanden. Kommunen kan komma med förklaringar eller med förevändningar.



Figur 1 Hur en organisation med låg legitimitet kan förväntas prata som svar på den låga legitimiteten

Suchman (1995) skiljer mellan förklaringar och förevändningar. Det verkade inte troligt att distinktionen tillför analysen något. Om till exempel socioekonomiska faktorer ses som en bidragande orsak till kommunens låga ranking, är det svårt att säga om detta ska klassificeras som en förevändning, det vill säga en ovilja att ta ansvar, eller som en förklaring, det vill säga att kommunen bara försöker visa på de problem som finns. Därmed ses förklaringar och förevändningar som samma sak i analysen. Andra typer av förklaringsmodeller skulle kunna vara individers eller rent av rankingens tillkortakommanden. Att urskulda sig går ut på att visa på andra mål. Detta skulle i detta fall innebära att rankingens kriterier ifrågasätts. Alla dessa metoder rör fallet med låg legitimitet. Denna modell kommer därmed att användas till den lågt rankade kommunen.

Prat kan även användas som legitimeringsstrategi när kommunen har fått tillfälligt mer legitimitet. I denna uppsats innebär den tillfälliga ökningen av legitimitet en hög rankingsplats. Beröm vore en typ av prat. Det går att berömma andra, såsom specifika individer eller den egna organisationen och dess beslut. Suchman (1995) skriver att när en organisation försöker upprätthålla sin redan vunna legitimitet kan den försöka samla på sig redogörelser som skydd mot senare problem med legitimiteten. Detta kan kvalificeras som en typ av prat.

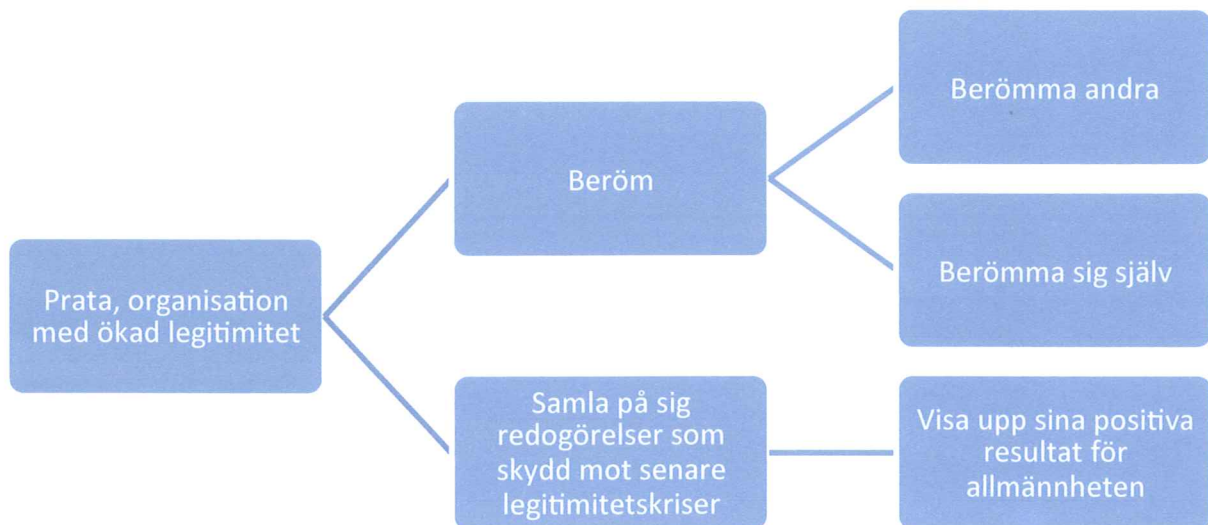


Fig.2 Hur en organisation med god legitimitet kan förväntas prata som svar på den ökade legitimiteten

Kommunen behöver inte begränsa sig till att prata. Kommunen kan välja att handla. Nästa avsnitt handlar om genomföranden som en del av analyschemat.

## 6.2 Genomförande

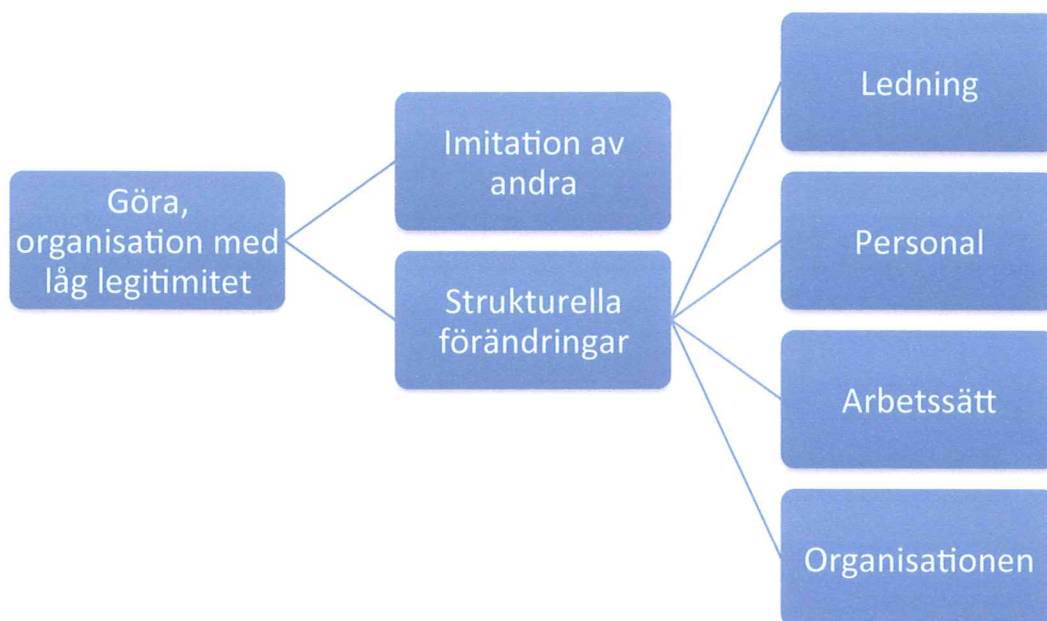
*I detta avsnitt kommer ett block och två analyscheman fram. Blocket rör rena beslut, texten kommer att förklara vad detta innebär. Det första analyschemat gäller vad en organisation med hög legitimitet kan förväntas göra som svar på dess höga legitimitet. Det andra analyschemat gäller vad en organisation med hög legitimitet kan förväntas göra som svar på dess höga legitimitet.*

I denna uppsats blir det svårt att göra skillnad på beslut och genomförande på samma sätt som Rombach (1986) gör. Uppsatsen gör ett nedslag i tiden. Den kan därmed inte visa vilka beslut som senare leder till implementering och vilka som avstannar vid planeringsstadiet. En del beslut kan ses som symboliska (Rombach 1986), dessa beslut leder rimligtvis inte till ett genomförande. De kan nämnas som rena beslut.

## Rena beslut

Figur 3 Rena beslut kan tas av organisationer oavsett legitimitetsgrad, men vilka dessa beslut blir kan skilja sig åt

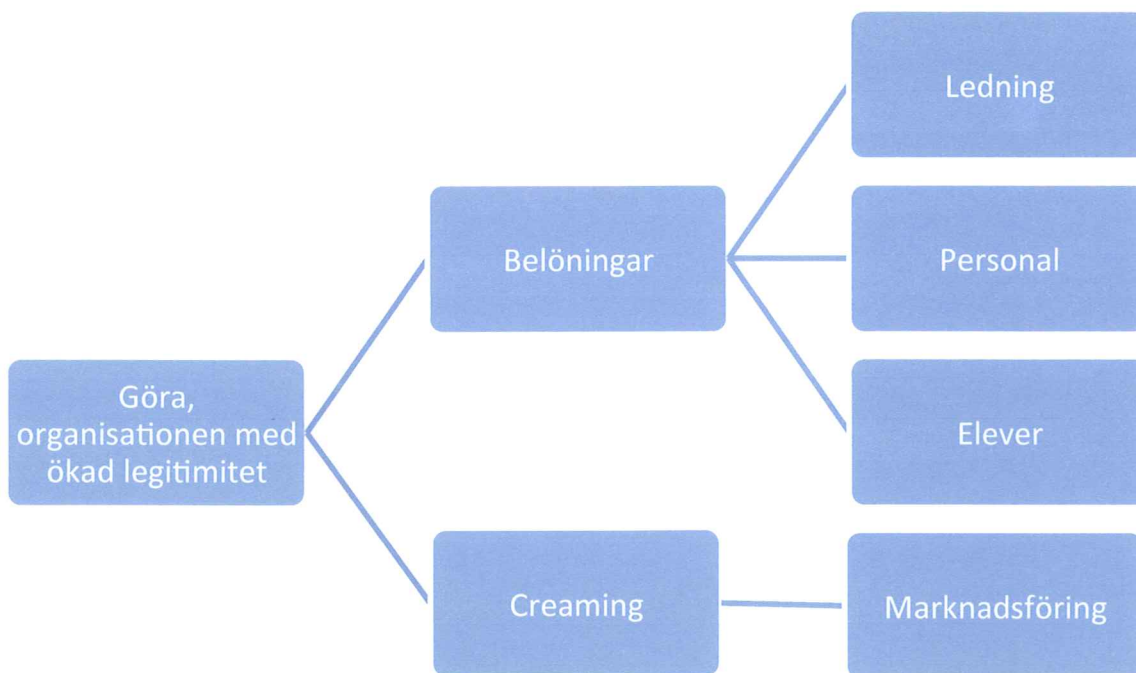
En kommun kan försöka imitera andra kommuner, särskilt de som anses vara mer framgångsrika (Sevón 1996:49). En kommun kan göra strukturella förändringar. Suchman (1995) skriver att detta är en synlig strategi. Den visar att man i organisationen erkänner att det finns ett problem. Det finns mycket kommunen kan ändra på. Ledningen kan bytas ut. Den politiska ledningen bytes lättast ut via val vart fjärde år. Förvaltningsledningen kan också bytas ut. Det kan göras förändringar vad gäller personalen. Lärarna har rimligtvis en stor roll i hur skolan arbetar. Eleverna är det svårare att byta ut. Arbetssätt och organisation kan däremot förändras, även om mycket regleras i Skollagen. Alla dessa metoder kan eventuellt användas av kommuner med låg ranking.



Figur 4 Vad en organisation med låg legitimitet kan förväntas göra som svar på den låga legitimiteten

Belöningar hör troligen samman med framgång, även om det inte alltid måste vara fallet. Dessa förväntas utövas i kommunen med hög rankning. Den lågt rankade kommunen kan eventuellt belöna de skolor som uppvisar bättre resultat. Det finns flera olika möjliga subjekt som kan belönas, ledningen, personalen eller eleverna. För att öka eller bibehålla ett gott resultat kan varierande metoder för att öka andelen elever som har ett försprång inom skolan användas. De elever som har utbildade föräldrar har statistiskt sett bättre betyg (Skolverket 2009). Trots att rankningar, såsom SKL:s rankning (Feldt 2010) och Lärarförbundets rankning (Lärarförbundets bakgrunds-PM 2011) tar hänsyn till vissa socioekonomiska bakgrundsvariabler i sin rankning, finns mycket som påverkar elevernas resultat. Det statistiska instrument som tar hänsyn till socioekonomiska faktorer heter SALSA (Skolverkets Arbetsverktyg för Lokala Sambands Analyser). Alla dessa faktorer kommer inte med i beräkningarna enligt SALSA- modellen (Feldt 2010). Detta kan innebära att det går att vinna rankningsplaceringar på att ändra elevsammansättningen inom en kommun. Det finns dock

invändningar mot detta resonemang. Även om SALSA inte tar hänsyn till alla faktorer som påverkar en elevs skolresultat är det möjligt att marknadsföring eller andra typer av creaming som en skola kan ägna sig åt kan vara mindre exakt än SALSA. Det är därmed möjligt att creaming genom marknadsföring inte ger en bättre rankingsplacering. Även om creaming kanske är ett trubbigt verktyg för att få en bättre rankingsplacering kan det inte på förhand uteslutas att denna metod används. Wilson och Piebalga (2008) skrev om denna fara med vissa typer av rankingssystem (se ovan). Creaming är därmed en metod som finns med i min analysmodell. I en kommun med hög ranking kan creamingen yttra sig i marknadsföring.



Figur 5 Vad en organisation med god legitimitet kan förväntas göra som svar på den goda legitimiteten

## 7. Kommunerna

*I avsnitt sju står det om de intervjuer som gjordes i vardera kommun. Det finns en grov uppdelning i framförallt det prat och det genomförande men även det rena beslut som har förekommit. Vad det innebär kommer fram i avsnitt åtta och nio.*

### 7.1 Intervjuerna i Hammarö kommun

*Här beskrivs den information som kom fram från intervjuerna inom Hammarö kommun.*

Hammarö kommun är den kommun som är högt rankad i min studie. Hammarös kommun ligger på en ö i Vänern, sex kilometer från Karlstad. I Hammarös kommun finns det sju skolenheter som alla har varsin rektor. Fem av skolorna undervisar förskola till och med årskurs sex. De andra två skolorna är högstadieskolor. Bildningsnämnden i Hammarös kommun har nio ledamöter. Ordföranden är miljöpartist och vice ordförande är kristdemokrat (Hammarö kommuns hemsida). Hammarös kommuns politiska majoritet består av Moderaterna, Centern, Folkpartiet, Kristdemokraterna och Miljöpartiet (Sveriges Kommuner och Landstings Lista 2010).

Alla intervjuade fick en allmän fråga om vad som ger förändringar inom deras skolkommun. F-3-rektorn som intervjuades i Hammarö kommun sa att den största förändringen inom skolkommunen på sistone var det ökade elevantalet. Förvaltningschefen talade om två typer av anledningar till förändringar. Det första handlade om ekonomiska tyglar som kunde ge krav på effektivisering. Detta kunde leda till försämringar, menade hon. Den andra typen av förändringar kunde komma från olika typer av kompetenshöjningar inom kommunen. Det kunde bero på att det anställdes ny personal som hade ett nytt perspektiv eller på grund av kurser som någon eller några inom kommunen deltagit i. Vice nämndordförande delade också upp förändringar i positiva och negativa förändringar. Även han nämnde ekonomi som ett skäl till försämringar i verksamheten. Om ekonomin är dålig kan verksamheten snabbt rasera, då man tvingas göra besparingar, menade han. Han hade ett exempel på detta. För något år sedan innan valet i fjol tog man ner för mycket av barnomsorgen, detta gav en föräldrastorm. De krävde mer pengar till barnomsorgen vilket i sin tur ledde till att båda blocken lovade satsning barnomsorgen. Ordförande i nämnden talade snarare om målstyrning och om ekonomiska styrmedel. Han nämnde att han själv hade med sig en ekonomisk struktur från en annan nämnd och att han, genom att få med sig några andra partier, lyckades åstadkomma en förändring i det ekonomiska tänket.



## 7.2 Prät i Hammarö kommun

I Hammarö kommun fanns det flera som ifrågasatte rankningarnas giltighet, även om de verkade vara nöjda med sin placering. Vice ordförande i Utbildningsnämnden i Hammarö kommun sa att han är en tävlingsmänniska och att han tycker att det är positivt med rankning. Han sa samtidigt att han förstod att om man ligger långt ner är det inte lika positivt. De kan vara i en hopplös situation utan förutsättning att lyfta sig, beroende på geografiskt läge eller för att det är en utflyttningskommun, menade han. Han talade sedan om Hammarö kommun såsom nära Karlstad som är motorn i Värmland. De expanderar och blir fler och fler, andra kommuner mest i norra Värmland avfolkas, sa han. F-3 rektorn i Hammarö kommun berättade att bra elevunderlag och goda arbetsförhållanden påverkade resultaten. Bra elevunderlag innebär att eleverna kommer från goda förhållanden. Detta gav bättre arbetsförhållande och möjlighet att fokusera på lärandet. 7-9 rektorn hade ett liknande resonemang. Ordförande i nämnden talar om att bibehålla det goda allmänna omdömet från rankningen och den leder till uppskattning, inre driv i förvaltningen och bland lärarna. Han sa också att framgång föder framgång och att man uppmuntrar varandra inom kommunen.

Det fanns också andra aspekter som togs upp angående rankningens tillförlitlighet i intervjuerna i Hammarö kommun. Både Vice Nämndordföranden och tillförordnade förvaltningschefen förklarade hur SKL:s rankning och Lärarförbundets rankningar hade diametralt olika syn på resurser i skolan. SKL har ett arbetsgivarperspektiv och ser därmed resurser som något som ska användas så effektivt som möjligt. Lärarförbundets rankning har ett arbetstagarperspektiv som ser att det är bra att kommunerna ger mycket resurser till skolan. Detta har diskuterats både i nämnden och i chefsgrupperna såsom rektorsgruppen och förskolechefgruppen, sa TF förvaltningschefen. Diskussionerna tog upp frågor kring vad som var "eftersträvansvärt" och vilka parametrar som var viktigast, menade TF. Hon tillade att rankning kan vara farligt om man endast har ytlig kunskap om det och menade att det kräver ett analysarbete.

Läraren som intervjuades i Hammarö kommun trodde att den höga rankningen gav en bättre arbetsro, "de litar på vad man jobbar med", menade han. F-3 rektorn nämnde goodwill och pr. utanför kommunen. Läraren trodde att de kunde förlora elever till friskolor i Karlstad om rankningen hade varit sämre. F-3 rektorn nämnde också uppmärksamhet som några

förskolelärare fick på en konferens. De hade fått en stående ovation på konferensen. Rekryteringen kunde också vara lättare på grund av den höga rankningsplaceringen, menade både läraren och f-3 rektorn. Den positiva bilden av skolan kunde vara bra för att väga upp mer negativa rapporter, menade den intervjuade läraren i Hammarö kommun. 7-9 rektorn menade att bruket av rankningen gick ut på att förmedla det goda resultatet utåt. Han nämnde att det som påverkar elevers val av skola var dess kvalitet snarare än rankningsplaceringar.

Lyhörda och intresserade rektorer som gärna vill gå på rektorsutbildning var bra, sa Ordförande i Bildningsnämnden. Förhoppningsvis tar vi klokare och klokare beslut. Många rektorer Förvaltningschefer och TF som har bra koll, de tittar på forskning, det tror jag definitivt är en framgångsfaktor, menade Ordförande. Vice Ordförande menade att lärarkompetensen som de byggt upp i kommunen var stommen till kommunens goda resultat.

Medialt får rankningen uppmärksamhet, särskilt SKL:s och Lärarförbundets. Detta sätter skolan på agendan. Detta är positivt, menade TF förvaltningschefen. Kommunens goda rankningsresultat hade också kommunen skrivit om både på kommunens hemsida och på dess intranät.

### **7.3 Genomförande i Hammarö kommun**

På Hammarö kommuns hemsida står det att kommunen serverat lyxlunch i skolrestaurangerna som tack till eleverna och deras bidrag till att göra kommunen till en av de bästa skolkommunerna i Sverige (Internet 7). F-3 rektorn nämnde detta och fruktkorgar som hade skickats ut till skolorna som en belöning till lärarna. Den tillförordnade förvaltningschefen talade också om detta. Politiker var med vid prisceremonin och blommorna som de fick på ceremonin står på kommundisken, sa den tillförordnade förvaltningschefen.

Den tillförordnade förvaltningschefen tyckte inte att rankningen påverkat vad som gjordes inom kommunen. Hon trodde däremot att rankningen kunde påverka arbetet i andra kommuner men då Hammarö kommun hade bra resultat ledde inte rankningen till omprioriteringar. Snarare var rankningen en bekräftelse för den väg de redan tog, menade hon.

Både Ordföranden och Vice Ordförande i nämnden talade om att Hammarö kommun sänkts i rankning vad gällde deras matematikplacering. Ordförande sa att de i nämnden oberoende av

partitillhörighet blev varse om rankningen och tänkte att detta innebar att de behövde skärpa till sig. Placeringen bidrog till att en matematikgrupp blev tillsatt där alla matte- och no- lärare i Hammarö kommun jobbar i projekt för att stärka matematikens utveckling. Vice Ordförande bekräftar denna bild. Han sa att matematikrankningen var SKL:s rankning där Hammarö kommun fallit från grönt (rank 1-73) till gult(rank 74-217). Samtidigt förnekade han att de försöker titta på de olika kriterierna i rankningar för att på så sätt optimera sina resultat.

Det hade inte gjorts många studiebesök till andra skolor och kommuner från Hammarö kommun. Kommunen hade dock haft dit en del som ville lära av Hammarös goda exempel. Den tillförordnade förvaltningschefen i Hammarö kommun sa att de har blivit kontaktad av andra kommuner, några i Värmland, några utanför och någon uppåt Stockholm. Citatet nedan från den TF förvaltningschefen i Hammarö kommun visar hur Hammarös framgång påverkar andra kommuner.

”Vi blir ibland inbjudna till andra kommuner för man är intresserade av hur vi kan hålla oss så högt upp, och framförallt hur de om man tittar på de parametrar som viktas så har vi höga placeringar i meritvärden, utfall gentemot SALSA och så, och vi har låga kostnader. Det blir man intresserade av ifrån andra kommuner hur vi kan få ut så mycket bra skolverksamhet för varje krona som man gör i Hammarö. Och det hör vi att man blir intresserade av vad vi gjort och bestämmer sig för att kanske satsa pengar på att anställa någon som är riktigt duktig på språkutveckling som kan garantera att kvalitén är bra i alla miljöer både förskola, förskoleklass och skola. Införa system där man screenar elevers läsutveckling och läsförståelseutveckling till exempel för att tidigt kunna sätta in insatser och så. Det tror jag att man har beslutat om i flera andra kommuner som en följd att de lyssnat på vad vi identifierat som framgång för våra goda resultat.”

7-9 rektorn menade att det var andra mätningar än rankning som påverkade vad de gjorde. Nationella proven och elevernas betyg var viktigare än rankningen, menade han. Han tillade dock att det är viktigt att man placerar sig bra på grund av gemene mans syn på organisationen. När man ligger bra till i rankningen förändrar man inte så mycket, man finslipar med hjälp av de andra redan nämnda mätinstrumenten.

#### 7.4 Rena beslut i Hammarö kommun

Vice nämndordföranden i Hammarö kommun sa att nämnden ett par år tidigare hade satt upp en målsättning att inte tappa alltför många placeringar i rankning. Han verkade anse att denna typ av målsättning var problematisk. Citatet nedan förklarar hur han tänker:

”Några år sedan målsättning att inte blir sämre än såhär i denna rankningen men det är oerhört svårt att använda som mått, går inte att påverka då vi inte kan påverka själv de andra om andra blir bättre har vi inte lyckats med vårt mål då? Det är inte tävling på det sättet”

Den tillförordnade förvaltningschefen i Hammarö kommun bekräftar att det var en diskussion om att sätta ett kommunalt mål om rankning. Detta har man nu frångått ifrån då resultaten från rankningen beror på hur andra kommuner gör. Det är bättre som vi gör nu då kommunens politiker sätter mål för vad som ska prägla verksamheten och vilka mått verksamheten ska nå, sedan granskar man utfallet jämför med andra kommuner men utifrån utfallet inte utifrån rankningen, menade hon. När rektorn och läraren i Hammarö kommun tillfrågades om rankningen påverkade målsättningen på något vis tyckte inte de att den hade gjort det på deras nivå.

## 7.5 Lilla Edets kommun

*Här beskrivs den information som kom fram från intervjuerna inom Lilla Edets kommun.*

Lilla Edets kommun ligger i närheten av Göteborg. Lilla Edets kommun har sju kommunala grundskolor. Två av skolorna har elever från förskolan till årskurs tre. En skola har elever från årskurs ett till årskurs tre. Två skolor har elever i förskolan upp till årskurs sex och två skolor har elever från förskolan till och med årskurs nio. Inom kommunen finns även en friskola. Ordförande för Lilla Edets kommuns utbildningsnämnd är socialdemokrat. Vice ordförande är centerpartist (Lilla Edets kommuns hemsida).

Lilla Edets kommuns politiska majoritet består av Folkpartiet, Socialdemokraterna och Vänsterpartiet (Sveriges Kommuner och Landstings Lista 2010). Ordförande i nämnden som intervjuades är Socialdemokrat, Vice Ordförande är Centerpartist.

Alla intervjuade fick en fråga om vad som gav förändringar i deras skolkommun. Den intervjuade 7-9-rektorn sa att lokalt kom förändringen från att kommunen får en annan politisk majoritet som vill något annat med skolan än föregående politiker och som ger andra uppdrag. Nationellt kom den största förändringen från den nya läroplanen och den nya skollagen som nyligen trädde i kraft. När den tillförordnade förvaltningschefen i Lilla Edets kommun tillfrågades ställdes frågan så att han skulle bortse från lagändringar. Han talade en del om den förändrade vardagen för ungdomar. Han betonade att ”våra elever får ju inte gå till ett museum på mornarna. Ibland är det så. Jag säger inte att det är den största drivkraften men

det borde vara det.” Exemplet han gav på detta var datorer, han tyckte skolan i allmänhet var ”fruktansvärt efter” vad gällde datorer. Även Vice Ordföranden i Utbildningsnämnden nämnde datorer. Han ansåg att det viktigaste var att skapa en trygg skola och att de behövde arbeta för att få fram det. Ordförande i nämnden pratade om nämndens försök och misslyckande att lägga ner byskolor inom kommun på svar på frågan om vad som ger förändring.

## 7.6 Prat i Lilla Edets kommun

TF förvaltningschefen talade en del om Skolinspektionens kritik. Han sa att Skolinspektionen besöker alla men i Lilla Edets kommun hade de en granskning -05 och kom tillbaka tre år senare och såg att det inte har hänt så mycket då fick de fokus på kommunen. Han upplever att de tittat på kommunen lite extra. Han menar också att han uppmärksammar Skolinspektionens kritik mer än rankningar.

Politikerna i Lilla Edets kommun var mycket medvetna om skolrankningar och om att deras kommun var placerad långt ner. Detta hade diskuterats inom nämnden. Ordföranden sa att det inte blir hela möten om rankningen, men att den diskuterades inom nämnden. Vice ordföranden i Utbildningsnämnden angav att nämnden diskuterat hur de ska tag i frågan om deras rankningsplacering. Vice ordföranden ansåg inte att det hade varit mycket i lokaltidningen angående Lilla Edets kommuns rankningsplacering. Ordförande bedömde däremot att lokaltidningen älskar att tala skit om skolan. Han tyckte att tidningen spär på det negativa och saknade det som var bra med skolan, han lade till att det är klart att tidningen ska hålla efter dem. Han sa vidare att Lilla Edet funnit sig i att vara ”a, vi är inte så bra” och att det är farligt att inte ha ambitioner, vilket han ansåg inte var ovanligt i brukskommuner. Han pratade om hur Lilla Edets kommun är en brukskommun sedan flera generationer, med en del av befolkningen som endast har erfarenhet av att arbeta på bruket. Ett annat problem han nämnde var att det fanns vissa aversioner mellan de olika samhällena inom kommunen.

TF förvaltningschefen i Lilla Edets kommun menar att naturligtvis går många av medarbetarna och funderar och tycker att det är jobbigt med rankningsplaceringen. Han tillade att det är mänskligt. ”Sparka på de redan liggande” och ”trauma” var ord som den tillförordnade förvaltningschefen använde sig av för att beskriva hur kommunen påverkades av rankningen. Medvetandet om rankningsplaceringen har alltså spritt sig längre än till politikerna.

Ordförande i nämnden ansåg att det kan finnas saker som är vettiga i alla rankningar, samtidigt som han ifrågasatte objektiviteten i Lärarförbundets rankning. Vice Ordföranden i nämnden menade att rankningar kan vara missvisande, även om han inte sa mer än att kommunerna kan vara bättre och sämre än vad rankningen sa. Det kunde också vara så att en del av skolorna inom kommunen var bra, trots att kommunen som helhet är lågt placerad, menade han.

Det var ingen som av de intervjuade som skyllde kommunens resultat på eleverna. Den tillförordnade förvaltningschefen i Lilla Edets kommun pratade lite om att förr och nu ses eleverna som problemen i skolan, detta kritiserade han. Det kan vara tufft att hantera vissa elever, men att bland annat Essunga kommun visat att det är bättre att ha alla elever inom i klassrummet. Han ansåg inte att de inom kommunen försöker komma undan från de dåliga placeringarna, utan att de jobbar aktivt med de problem som finns. Det är meningslöst att komma med försvarstal, sa han. Vice Ordföranden i Utbildningsnämnden pratade lite om att det inte bara elevernas fel om det går dåligt för skolan, det kan vara lärarna som isolerar sig, därför hade en specialpedagog anställt för att se över verksamheten. Specialpedagogen skulle lista ut varför den ena skolan låg så dåligt till. Han menade att anställningen nog gjort oavsett rankingsplacering.

Även om ingen pekade finger, tyckte Ordförande i nämnden att bristen på ambitioner inom kommunen kunde bero på befolkningsunderlaget inom kommunen. Ordförande talade en del om att Lilla Edet är en brukskommun och att befolkningens utbildningsnivå är låg. Han ansåg att det var farligt att inte ha ambitioner och att bruksmentaliteten lett till att man varit nöjd med situationen som den var. Han pratade också om en spiral av självömkan och om svårigheterna med att skapa en stolthet.

Den tillförordnade förvaltningschefen i Lilla Edets kommun tyckte inte efter sina tre veckor inom kommunen att rankingsplatsen var riktigt rättvis. Han trodde också att det som gjordes inom Lilla Edets kommun gjordes i många kommuner men att inom kommunen fick åtgärderna mer uppmärksamhet.

Vice Ordföranden i Utbildningsnämnden gav en vink om att han, Ordföranden och den tillförordnade förvaltningschefen hade utarbetat ett förslag om hur de skulle förbättra skolan.

Han ville inte säga mer än så då förslaget inte kommit upp på nämnden än. Detta var i början av november 2011. Vid en genomläsning av det senaste nämndprotokollet från den trettonde december 2011 fanns det inte något nytt förslag från Ordförande, Vice Ordförande eller TF förvaltningschef. Detta var det enda nämndmöte 2011 som Utbildningsnämnden i Lilla Edets kommun hade efter intervjun med Vice Ordföranden i nämnden.

## 7.7 Genomförande i Lilla Edets kommun

I Lilla Edets kommun som skolkommun förminskas. Elevantalet sviktar. Ordförande i Bildningsnämnden i Lilla Edets kommun talade en hel del om försöken att från politiskt håll lägga ner en skola. Förvaltningen kom med två förslag, att antingen bara lägga ner den ena skolan, eller alla bygdeskolor. Därmed kom ett försök att lägga ner alla bygdeskolor. Förslaget skulle vara det bästa enligt pedagogisk, ekonomisk och ett tredje skäl som Ordföranden inte mindes, men enligt ett internetklipp där Ordföranden figurerar är det tredje skälet organisatoriskt (se Internet 8). Detta opponerade sig föräldrarna mot. ”Det blev ett jävla liv, och det slutade med att man kan säga, det blev ingenting”, han fortsatte med att säga att oppositionen hängde på trots att ”de levererat Sveriges sämsta skola flera år i rad var de inte intresserade att skapa en bättre”. Ordföranden sa att eftersom kommunen levererat Sveriges sämsta skola i ett antal olika utredningar eller åtminstone bland de sämsta hela tiden, så tyckte de att det var bråttom. De ville göra någonting redan nu. Detta gav reaktioner. Att lägga ner skolor motiveras han med att det är harmoniskt med en liten skola men ”den stjälar resurser från helheten på ett sätt som jag tycker är fel”.

Både Ordföranden och Viceordförande i Utbildningsnämnden talade om att de inte vill vara så lågt rankade. Vice ordförande sa att rankningen påverkade dem och att de inte ville ligga så långt nere som de gör. När jag frågade om hur rankningar påverkar dem menade ordförande att eftersom kommunen ligger sist så vässar rankningen deras ambitioner. Hade de däremot legat i mitten hade rankningen påverkat dem mindre, menade han. Ordföranden talade en del om detaljstyrning, han hade önskat att en av skolorna hade ett två- parallellt mellanstadium medan skolan ifråga har ett tre- parallellt, han ville frigöra en lärartjänst på så sätt. Det senaste nämndmötet hade han förstått att denna typ av detaljstyrning inte var möjlig från politiskt håll. Han ställde den retoriska frågan om hur man styr mot det. Han ville inte bara prata och uttala sig i tidningen. Viljan att förändra är alltså stor hos Ordföranden.

TF förvaltningschef i Lilla Edets kommun sa även han att det fanns ett fokus på skolan som kanske inte hade varit alls lika påtagligt om rankningen hade varit en annan. Han upplevde att när han talade med tjänstemän från andra förvaltningar att skolan får mycket resurser och uppmärksamhet. ”De signalerna får jag här, att man fokuserar och det är väl inte så konstigt om man hamnat på denna bottenplacering, så jag tror mycket tankar här politiskt men även tjänstemannamässigt är kopplade till den situation som Lilla Edet är.”

Den TF förvaltningschefen sa på svar om rankning påverkar vad som görs:

”Varför jag sitter här beror på att förvaltningschefen slutat efter fyra år, jag vet inte den direkta anledningen men det alltså, blir turbulent kring bland annat chefskapet. Kraven blir ju tydligare om man säger o tuffare i en sån situation. Det påverkar ju, och det naturligtvis mycket pratas om det. Man är på kartan. Om något händer i den kommunen A och i Lilla Edet så sägs inte det något i kommun A, men i Lilla Edet blir det en grej, på grund av att det är som det är. Orättvist kan jag tycka. När resultaten är nio kom så ringde Västnytt direkt och så vidare och så vidare. Man är på kartan utifrån denna rankning.”

Det är alltså en mer utsatt roll att vara förvaltningschef på en organisation med legitimitetsproblem. Enligt en intervju som den förre förvaltningschefen gjorde i lokaltidningen berodde hennes flytt inte på något annat än ett jobberbjudande i Stockholm (Internet 9). Det är dock troligt att hon inte hade talat om ett minskat förtroende för henne som chef, även om detta hade legat bakom hennes flytt. Det ska dock tilläggas att även Hammarö kommun hade en tillförordnad förvaltningschef, även om hon inte var rekryterad utifrån kommunen.

Ordförande i Lilla Edets kommun sa att det hade pratats om att målsättningen i kommunen ett tag diskuterades att utbildningsbakgrunden i kommunen skulle öka. Han menade att de fanns de som tyckte att vi skulle lösa det genom att skapa bostäder för medelklassen. Bostäderna behövs, sa han, men han poängterade att viktigast att de barn som växer upp inom kommunen får bättre meritvärden. Vice Ordföranden trodde att rankningarna kunde påverka inflyttningen till kommunen.

TF förvaltningschefen fick frågan om vad som hade gjorts annorlunda om kommunen fått en annan rankning svarade han att han trodde att vissa av de åtgärder som funderas på och görs i Lilla Edet görs i alla kommuner men att det blir tydligt, risken är att man inte ger den tid det



tar. Att förändra en exempelvis en skolkultur tar tid. Skolan är både nationellt och i denna kommun en skuta är ganska svår att vända. Risken att man tar för många bollar. Det var den kritiken som Skolinspektionen har gett, sa han.

Lilla Edets kommun hade gjort studiebesök till Essunga kommun. Essunga kommun kom på andraplats i SKL:s rankning från 2011, år 2010 kommunen på 62:e plats i samma rankning (Sveriges Kommuner och Landstings tabellbilaga 2010 och 2011). Den tillförordnade förvaltningschefen menade att Essunga visat med sin uppgång att alla elever ska in i klassrummet, istället för att de sämre presterande eleverna hamnar i speciella undervisningsgrupper. Pedagogisk forskning visat liknande resultat sedan länge, enligt TF.

### 7.8 Jämförelse mellan kommunerna

*Här jämförs de två kommunerna. Här nämns deras syn på rankning, deras förändringsbenägenhet, enhetskänslan inom kommunerna och här nämns även studiebesöken som gjorts.*

De rankningar som nämndes av intervjusubjekten var SKL:s rankning och Lärarförbundets rankning. De två rankningarna hade genomslagskraft i de båda studerade kommunerna. De två rankningarna var två av de tre som användes i denna uppsats för att få fram vilka kommuner som skulle studeras. Den enda av de intervjuade som nämnde den tredje rankningen som jag använde mig av, det vill säga Lärarnas Riksförbunds rankning, var TF förvaltningschefen i Hammarö kommun. Hon sa att den inte fick någon större uppmärksamhet och var osäker på om den fortfarande gjordes. Denna rankning som inte fick någon uppmärksamhet gav Hammarö kommun ett högt resultat och Lilla Edets kommun ett lågt resultat. Det är alltså inte så enkelt att det var de rankningar som gav ett högt eller lågt resultat som får uppmärksamhet av kommunerna. Det är mer troligt att det är Lärarförbundets och Sveriges Kommuner och Landstings rankning som får uppmärksamhet i Sverige.

Ingen av de intervjuade nämnde rankning när de tillfrågades allmänt om vad som ger förändringar i en skolkommun. Detta är föga förvånande, det finns mycket som påverkar skolkommuner och att rankning inte var det första som någon tänkte på innebär inte att rankning inte påverkar skolkommunerna. I båda kommunerna verkade rankningar vara närvarande och som något som diskuterades både av media och av politikerna.

Alla intervjuade politiker verkade anse att lärarförbundets rankning var styrd av lärarfackets intressen och såg inte rankningen såsom en absolut sanning. Vice Ordförande i Hammarö kommun talade lite om problematiken med rankningar genom att illustrera att lärarförbundets rankning värdesatte att kommunen var frikostig med resurser till skolan. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) däremot hade mer av ett effektivitetsperspektiv där låga kostnader tillsammans med elevernas resultat värderades högt. Denna mer djupgående analys kom inte fram i intervjuerna i Lilla Edets kommun. Detta är något förvånande då den lågt rankade kommunens företrädare har mer skäl till att ifrågasätta resultaten.

I Lilla Edets kommun hade framförallt Ordföranden i Utbildningsnämnden en stor vilja att göra stora förändringar ganska snabbt. Denna vilja var inte alls lika påtaglig i Hammarö kommun. Det är möjligt att förändringsbenägenheten i Lilla Edet beror på att den politiska majoriteten skiftat nyligen. Detta är inte hela förklaringen då det skedde ett maktskifte i det senaste valet i Hammarö kommun också. Erfarenheten hos politikerna skiljer sig dock. Ordförande i Hammarö kommun hade varit med i den förra politiska majoriteten, detta kan påverka viljan att göra snabba förändringar och viljan att skylla på den förra politiska majoriteten. Ordföranden i Lilla Edets kommun hade inte tidigare erfarenhet av att sitta i majoritet.

Ordförande i Lilla Edets kommun talade en del om splittringen som han upplevde inom kommunen. "Här talar alla skit om de andra", menade han. Nämndordförande i Hammarö kommun talade en del om hur "vi-känslan har stärkts" tack vare ekonomistyrningen. Den hade han personligen med sig från en annan nämnd för nio år sedan. Den diskuterades i nämnden, där han fick med mig andra partier. Denna enhetsstyrning i ekonomin ledde till ett hänsynstagande till varandra mellan olika enheterna. Rektorererna jobbade mer och mer tillsammans för att hjälpa varandra. Detta med rätt förvaltningschefer som implementerar det i sin organisation visar tydligt ekonomidelarna, för det hänger ihop, sa han. Senare sa han också att det kan vara en framgångsfaktor om man ligger steget före, till exempel med nya direktiv.

De två studerade kommunerna skiljer sig åt i fråga om befolkningstillväxt. I Lilla Edets kommun minskar befolkningen och det fanns planer på att lägga ner skolor. I Hammarö kommun finns en befolkningstillväxt. Detta kan naturligtvis påverka inte bara rankningsresultaten men även framtidstron.

Personal, chefer och politiker i Lilla Edets kommun hade varit på studiebesök i Essunga kommun för att lära från deras framgång. Essunga kommun hade höjt sig i rankningar och i betygssnitt. Även om det har ifrågasatts om framgången var äkta eller om betygen höjdes utan att resultaten gjorde det (se Internetkälla 10). Hammarö kommun hade inte varit på liknande studiebesök, däremot hade de blivit studerade såsom ett gått exempel. Lilla Edets kommuns individuella skola hade givit ett liknande studietillfälle för andra kommuner då skolan hade mycket få elever med underkända resultat. Det är inte så enkelt att den lågt rankade kommunen inte fick studiebesök alls, men det var ändå de skolor eller kommuner som gav bra resultat som studerades.

SALSA- värdet, som Skolverket använder sig av för att granska skolor tar hänsyn till ett antal bakgrundsvariabler, såsom föräldrarnas utbildningsbakgrund. Detta har kritiserats som en ursäkt för dåliga resultat som skulle kunna åtgärdas om ursäkten inte hade fått försämra ambitionerna inom skolan (se Internetkälla 11). Det går alltså att säga att rankningarna som tar hänsyn till SALSA redan har inneboende legitimerande ursäkter som de enskilda kommunerna får förhålla sig till. Skolverket kontrar med att säga att SALSA är till för att skolor med sämre förutsättningar ska kunna få mer resurser (se Internetkälla 12).

## 8. Hammarö kommun pratar, beslutar och genomför

*Nedan förklaras vilket prat, vilka rena beslut och vilket genomförande som Hammarö kommun gjort som svar på dess rankingsplacering.*

### 8.1 Prat i Hammarö kommun

*Enligt teorierna som presenterades i avsnitt 6.1 förväntades den högt rankade kommunen använda sig av två typer av prat. De två typerna av prat var beröm och samlandet av positiva redogörelser som skydd mot senare legitimitetskriser. Dessa två typer av prat och andra, mer oväntade former av prat som förekom i kommunen kommer att diskuteras i detta avsnitt.*

Beröm är en typ av prat som förväntades finnas i den högt rankade kommunen. Ordföranden i Bildningsnämnden nämnde deras goda ekonomisystem som han förde fram. Detta får ses som självberöm. Han nämnde också rektorernas lyhördhet och deras vilja att vidareutbilda sig. Vice Ordföranden talade om att ”vi” lyckats bra med att rekrytera kompetent personal. Detta får ses som dels beröm av lärarna men också av förvaltningen, kanske även (även om de inte själva rekryterar) politikerna. Den tillförordnade förvaltningschefen nämnde att rankingsplaceringen hade fått viss uppmärksamhet på kommunens intranät. Denna uppmärksamhet kan ses som en typ av beröm, riktad åt hela personalen på de enskilda skolorna och inom förvaltningen. Benägenheten till beröm inom kommunen var alltså inte obefintlig.

Samlandet av positiva redogörelser som skydd mot senare legitimitetskriser var en annan typ av prat som en organisation med hög legitimitet skulle kunna ha, enligt teorierna. Det finns ett exempel på denna typ av prat. Läraren som intervjuades sa att de goda rankingsplaceringarna skulle kunna hjälpa till att balansera upp om det skulle komma sämre rapporter om kommunens skola. De positiva redogörelserna är i detta fall den höga rankingsplaceringen. Lärarens åsikter kan inte ses som representativ för lärarkåren inom kommunen, det är därmed inte möjligt att dra dessa slutsatser från hans tankar om möjligheterna att balansera upp negativa rapporter. Ingen av de andra intervjuade nämnde liknande funderingar. Detta innebär inte nödvändigtvis att samlandet av positiva redogörelser inte existerar inom kommunen. Denna typ av prat handlar mest om visa upp sina resultat så att man har en ”buffert” av förtroende om något skulle gå fel. Allmänheten verkar inte vara okunnig i kommunens goda rankingsplacering, i alla fall är det inte troligt med tanke på det medieuppbåd som kom

enligt den tillförordnade förvaltningschefen. De positiva resultaten har varit lätt att uppfatta för allmänheten, men detta verkar mest ha berott på media än på att någon anställd eller folkvald inom kommunen. Samtidigt är det värt att nämna att den goda rankningsplaceringen fick skrivelser på kommunens hemsida. Det finns alltså några små indikationer som kan tolkas som att kommunen samlar redogörelser och visar upp dessa för allmänheten, men inte i en särskilt hög utsträckning.

Det fanns en annan typ av prat inom den högt rankade kommunen som var mer förvånande. Teorin kopplades samman urskuldande utsagor med organisationer med legitimitetsproblem, men flera av intervjusubjekten kom med sådana i den högt rankade kommunen. Det kom en del ifrågasättande av de olika rankningarnas kriterier och om dessa var korrekta. De båda intervjuade nämndpolitikerna pratade om SKL:s rankning och om Lärarförbundets rankning och deras olika syn på resurser. Den tillförordnade förvaltningschefen pratade dels om detta och hur det hade diskuterats inom kommunen, men varnade till och med för farorna med att tolka rankningsresultaten utan en mer djupgående analys. Ett annat exempel på förvånande prat var de förklaringar som gjordes angående kommunens goda resultat. Det fanns ett erkännande av flera positiva grundförutsättningar inom kommunen som kunde saknas på andra orter. Vice Ordföranden talade om hur Hammarö kommun var en inflyttningkommun och hur det underlättade arbetet jämfört med utflyttningkommuners svårigheter att ordna en fungerande skola. Rektorerna nämnde båda två att elevernas goda hemförhållanden hjälpte skolan att kunna fokusera på lärandet. Alla dessa förklaringar är något underliga då de inte bidrar till att hantera en legitimitetskris. Förklaringarna nämndes trots kommunens resultat, inte på grund av dem. Det pratet som uppstår i samband med rankning är alltså mer komplicerad än vad teorin förutsåg.

## 8.2 Rena beslut i Hammarö kommun

*Rena beslut förväntades finnas i båda kommunerna, enligt teorierna. Vad besluten skulle innefatta spekulerades det inte om i teoriavsnittet. Här visas vilka rena beslut som fanns i Hammarö kommun.*

I Hammarö kommun gjordes vad Rombach (1986) kallade för rena beslut. Bildningsnämnden hade tagit det symboliska beslutet att inte åka ner på rankningsplaceringarna. De tog bort denna målsättning då de ansåg att rankning är något som en kommun inte kan påverka helt

självt utan är beroende på vad tredje man (andra kommuner) gör. Politikerna hade dock för inte alltför länge sedan tagit rena, symboliska beslut som följd av rankning.

### 8.3 Genomförande i Hammarö kommun

*Enligt teorierna som presenterades i avsnitt 6.2 förväntades den högt rankade kommunen praktisera två typer av genomförande. De två typerna av genomförande var belöningar och att försöka locka till sig högpresterande kommuner genom marknadsföring (creaming). Här följer en diskussion om det genomförande som fanns i Hammarö kommun.*

Det finns flera exempel på genomföranden som Hammarö kommun har gjort. Belöningarna är en typ av genomförande som förväntades av den högt rankade kommunen. Det finns flera exempel på belöningar till följd av rankningen. Lyxlunchen för alla elever i kommunen och fruktkorgarna till lärarna är tydliga exempel på detta. Det fanns även andra belöningar som kommunen inte var ansvarig för. Prisceremonin som ledningen fick var inte kommunens initiativ. Personal och elever blev belönade direkt av kommunen, belöningar var därmed en strategi som kommunen använde sig av.

En annan typ av genomförande som teorin förväntade var att försöka locka till sig högpresterande elever genom marknadsföring. Ingen i kommunen talade om marknadsföring direkt mer än att f-3-rektorn sa att rankningen är bra PR för kommunen. 7-9 rektorn menade att rankning blir ett verktyg för kommunen och för skolor att visa sin kvalitet. Han var också medveten att rankningen syns för medborgarna. Uppmärksamheten som kommunen gav deras höga rankningsplacering kan vara en typ av marknadsföring men det finns inget som tyder på att den var riktad mot en särskild grupp. Creaming genom marknadsföring verkade inte vara en medveten strategi inom kommunen.

Organisationer med låg legitimitet kan göra strukturella förändringar för att öka sin legitimitet, enligt teorierna som presenterades i avsnitt 5.4 och avsnitt 6.2. En sådan förändring kan ses som ett reviderat arbetssätt. Den lågt rankade kommunen förväntades göra sådana förändringar på grund av deras rankningsplacering, inte den högt rankade. Hammarö kommun gjorde dock förändringar i arbetssättet på grund av rankningen. Det är inte säkert att satsningen på matematik startades upp på grund av rankingen, men den snabbades på tack vare rankningen. Denna typ av förändring i arbetssätt förväntades inte i kommunen med hög rankning. I och med de höga förväntningarna gav även de något sämre resultaten en reaktion

som om kommunen hade sämre resultat än vad de egentligen hade. Reaktionerna på rankning beror alltså på de förväntningar som redan fanns och inte bara på rankingen i sig. Legitimitetsvägen som valdes var ett beslut som följdes av ett genomförande. Genomförandet klassificeras såsom en förändring av ett arbetssätt eller, då det handlar om ett projekt, en tillfällig förändring av organisationsform. Det är värt att nämna att trots att alla intervjuade i kommunen ifrågasatte rankning såsom ett definitivt mätinstrument, var reaktionen på en sämre matematikplacering kraftig.

Hammarö kommun hade inte försökt imitera andra, däremot försökte andra imitera Hammarö kommun. Kommunen har givit studiebesök och ses som ett föredöme. Detta var väntat då Sevón (1996) menade att det är "vinnarna" som imiteras.

Det finns flera indikationer på att framgångarna i rankningen påverkar Hammarö kommun på ett positivt sätt. Rektorn pratade om goodwill och om att det var lätt att rekrytera personal till skolan. Den tillförordnade förvaltningschefen pratade om att de kunde fortsätta på den väg de redan var på, utan att behöva göra omprioriteringar. Vice ordförande verkar få energi av dem då han är "tävlingsmänniska", Ordförande sa att framgång föder framgång. Detta passar in i resonemanget som Hacking (1995) förde kring att människor påverkas av att de får etiketter på sig. Ett annat tecken på att framgången i kommunen leder till en positiv spiral är att det är lätt att rekrytera lärare i kommunen. Det innebär att rektorerna kan välja de bästa lärarna.

## **9. Lilla Edets kommun pratar och genomför**

*Här förklaras vilket prat och vilket genomförande som Lilla Edets kommun gjort som svar på dess rankningsplacering. Rena, symboliska beslut berör inte då studien inte visade på några sådana tendenser i kommunen.*

### **9.1 Prat i Lilla Edets kommun**

*Enligt teorierna som presenterades i avsnitt 6.1 förväntades i den lågt rankade kommunen framföra tre slag av prat. De tre sorterna av prat var förnekande av problem, förklaringar eller förevändningar och urskuldande. Här diskuteras i vilken mån de tre typerna av prat förekom i Lilla Edets kommun.*

Teorin sa att en förväntad typ av prat från Lilla Edets kommun var ett förnekande av problemen. Verkligheten stämde inte med teorin, Lilla Edets kommun förnekar inte att

skolorna har problem. Politikerna, särskilt Nämndordföranden, var tydliga med att det fanns stora problem i skolan. Vice Ordföranden i nämnden menade att rankningar kan vara missvisande, även om han inte sa mer än att kommunerna kan vara bättre och sämre än vad rankningen sa. Det kunde också vara så att en del av skolorna inom kommunen som var bra, trots att kommunen som helhet är lågt placerad, menade han. Han förnekade dock inte problemen, men han försökte nyansera dem något. Den tillförordnade förvaltningschefen menade att det fanns ett stort fokus på skolan inom kommunen, skolfrågan är ständigt på dagordningen och det satsades extra på den. Ingen försökte förneka att skolan i Lilla Edet hade problem men flera intervjuade personer försökte mildra magnituden av problemen något. Den intervjuade rektorn påpekade att just hans skola hade en mycket hög andel av elever som var godkända i alla ämnen. Även den nyss utnämnda tillförordnade förvaltningschefen indikerade att många av problemen som finns inom kommunen även finns i andra kommuner. Suchman (1995) menade att organisationer kan undvika att förneka problem av rädsla för det skall straffa sig senare när problemet visar sig vara verkligt. Den tillförordnade förvaltningschefen hade mindre än andra att förlora på att göra denna typ av hänsynstagande på grund av att han endast skulle arbeta inom kommunen till en ersättare kom. Dessutom var den tillförordnade förvaltningschefen så pass ny att han möjligtvis hade större legitimitet att göra uttalandet genom sina kunskaper från sin förra arbetsplats. Sammantaget är det tydligt att Lilla Edets kommun tycker frågan är viktig, även den tillförordnade förvaltningschefen säger att trots att bilden från rankningar inte är helt rättvis är det någonting de måste fokusera på, det är meningslöst att komma med försvarstal, menade han.

En annan typ av prat som förväntades i den lågt rankade kommunen var förklaringar. Det finns mer tendenser att försöka förklara resultaten än att förneka dem inom kommunen. Ordföranden i nämnden talade en del om kommunen såsom en brukskommun med bristande ambitioner och låg utbildningsgrad. Detta får bedömas som en typ av förklaringar med hjälp av yttre förhållanden. Vice Ordföranden sa att det inte bara elevernas fel om det går dåligt för skolan, det kan vara lärarna som isolerar sig, därför har en specialpedagog anställt för att se över verksamheten. Vice Ordföranden verkade anse att en stor del av problemet var det pedagogiska arbetet. Man skulle kunna säga att han då försöker komma med en förklaring eller en förevändning hos individer, att det är individer som får ansvaret för den låga placeringen, men det verkar snarare vara en förevändning som pekar på ett fel i arbetssätt.



Urskuldande av problem är en typ av prat som försöker visa på andra målsättningar. En del av rankningarnas kriterier ifrågasattes inom kommunen. Framförallt ifrågasattes lärarförbundets kriterier för en god rankingsplacering, lärarförbundet hade en egen agenda resonerades det. Denna typ av ifrågasättande förväntades av den lågt rankade kommunen. Om inte den högt rankade kommunen hade haft en än mer analyserande bild av de olika rankingarna och rankingskriterierna hade det varit lätt att komma till den förhastade slutsatsen att urskuldande i form av ifrågasättande av rankingarnas kriterier var något som endast lågt rankade kommuner sysslade med.

Rombach (1986) förde ett resonemang om att prat kunde vara vagt, för att minska väljarnas oro. Ordföranden nämnde att förslaget var det bästa utifrån pedagogisk, ekonomisk och ett till skäl. Detta kan ses som en typ av prat för att göra väljare mindre oroade över politiken. Ett annat exempel på vagt prat kan vara Vice Ordförandens vinkar om ett utarbetat förslag som kommer att komma upp i nämnden. Det är för tidigt att säga att förslaget är rent prat, eller om det kommer leda till förändringar inom kommunen. Det som talar för att detta var prat var att inget sådant förslag togs upp på nämndmötet, enligt kommunens offentliga protokoll.

## 9.2 Genomförande i Lilla Edets kommun

*Enligt teorierna som presenterades i avsnitt 6.2 förväntades den lågt rankade kommunen praktisera två typer av genomföranden. Den första typen av genomföranden var imitation av andra, mer framgångsrika kommuner och den andra typen av genomförande var strukturella förändringar. Vilka typer av genomföranden som användes i Lilla Edets kommun följer nedan.*

En typ av genomförande som förväntades finnas i den lågt rankade kommunen var imitation av mer framgångsrika kommuner. En vilja att imitera andra syntes i faktumet att det gjordes ett studiebesök till en kommun som nyligen fått en förbättrad rankingsplacering. Studiebesöket till Essunga kommun verkade ge en del funderingar, den tillförordnade förvaltningschefen i Lilla Edets kommun pratade lite om vikten att ha alla elever inom klassrummet snarare än i speciella undervisningsgrupper, även om detta verkade bekräfta hans tidigare föreställningar om speciella undervisningsgrupper. Det är alltså möjligt att organisationens vilja att imitera andra leder till en strukturell förändring av organisationen. Detta stämmer väl med Sevóns (1996) tes att vinnarna imiteras i det västerländska samhället.

Samtidigt går det att säga, genom att peka på de påstådda oegentligheterna i Essunga kommun (se Internetkälla 10), att det handlar mer om hur en skolkommun *framställs* än hur en kommun *är*. Detta passar in i den nyinstitutionella teorin att legitimitet är viktigare än innehåll.

Det finns exempel på genomförande som svar på rankingsplaceringen. Tillsättningen av en specialpedagog, som Vice Ordföranden i nämnden berörde, kan ses som ett exempel på genomförande av en strukturell förändring. Tanken är att specialpedagogen skulle se över verksamheten och eventuellt göra förändringar i arbetssättet. Enligt Vice Ordföranden gjordes inte denna förändring på grund av rankingarna, det hade gjorts ändå. Han pratade emellertid om den en skolas dåliga resultat och om att verksamheten skulle ses över. Om skolorna hade visat bättre resultat hade kanske inte tillsättningen av tjänsten gjorts, det finns därmed skäl att koppla samman Lilla Edets kommuns låga rankingsplacering med den förändring av arbetssätt som specialpedagogen kommer att föra med sig. Denna typ av strukturell förändring förväntades finnas i kommunen.

En typ av genomförande som förväntades av kommunen med låg rankingsplacering var genomförandet av strukturella förändringar, såsom att byta ut ledningen. Förvaltningschefskapet hade blivit utbytt ganska nyligen inom kommunen. Detta skulle kunna bero på att förvaltningschefen sågs som en del av problemet och att detta ledde till att hon fick gå. I så fall skulle detta kunna klassificeras som en strukturell förändring, med en diskurs innan som gick ut på att använda förvaltningschefen som en typ av förevändning för legitimitetsproblemet, d.v.s. den låga rankingen. Den TF förvaltningschefen sa på svar om ranking påverkar vad som görs att man är på kartan på grund av rankingen och att ledarskapet blir turbulent vid en låg rankingsplacering. Det är alltså en mer utsatt roll att vara förvaltningschef på en organisation med legitimitetsproblem. Detta är föga förvånande. Enligt en intervju som den förre förvaltningschefen gjorde i lokaltidningen berodde hennes flytt inte på något annat än ett jobberbjudande i Stockholm (Internet 9). Det är dock troligt att hon inte hade talat om ett minskat förtroende för henne som chef, även om detta hade legat bakom hennes flytt. Det ska dock tilläggas att även Hammarö kommun hade en tillförordnad förvaltningschef, även om hon inte var rekryterad utifrån kommunen.

Ordförande i Utbildningsnämnden sa att det fanns de inom kommunen som ville bygga bostäder inom kommunen till medelklassen för att öka andelen välutbildade individer. Denna typ av förändring, om det hade utförts, hade varit ett exempel på genomförande. Genomförandet skulle inte kunna klassificeras som creaming då tillvägagångssättet är för långsamt. Förändring av befolkningssammansättning tar tid och är ett långsiktigt projekt. r. Strategin vore ändå besläktad med creaming då det snarare handlar om att locka till sig en annan typ av brukare än att förändra organisationen. Det finns ett erkännande av att befolkningssammansättningen påverkar skolresultaten. Att denna typ av planeringar för att förändra kommunens demografiska sammansättning har skett, även om det är oklart till vilken grad, är både intressant och oväntat. Denna typ av långsiktiga planeringar för att förändra befolkningssammansättningen var inte en del av analysmodellen. Typerna av försök till att manipulera skolors resultat till att bli bättre rörde sig på skolnivå, såsom försök att satsa på elever som låg precis på gränsen mellan godkänt betyg (C) och underkänt betyg (D). Det är möjligt att en kommun kan ha mer långsiktiga planer än de flesta andra organisationer och att det är därför det kan finnas denna typ av vilja att göra långsiktiga förändringar av befolkningens demografi. Detta är dock endast spekulationer. Man kan säga att strategin är att försöka åstadkomma en förändring av miljön där kommunen verkar. Enligt Suchman (1995) är detta en strategi för en ny organisation att vinna legitimitet (se avsnitt 5.3). Det är därmed oväntat att se denna strategi användas av en kommun. Kommuner kan inte ses som nya organisationer.

TF förvaltningschefen i Lilla Edets kommun menar att naturligtvis går många av medarbetarna och funderar och tycker att det är jobbigt med rankningsplaceringen. Han pratade inte om att detta försämrar resultaten, men det är rimligt att tro att medarbetare som mår dåligt knappast förbättrar organisationens arbete. Hackings (1995) tes om att etiketter påverkar självbilden, i detta fall även om det är en organisation som får etiketten. Ordföranden i nämnden talade en del om den dåliga självbilden i kommunen. Han talade mer om kommunen som en gammal brukskommun än om att rankningen i sig är det som skapar känslan av uppgivenhet. Detta rör dels vad Suchman (1995) kallade förevändningar men även vad Hacking (1995) kallade för loopingeffekt. Det fanns en annan tendens vad gällde loopingeffekter och den går åt motsatt håll. De båda intervjuade nämndpolitikerna menade att den låga rankningsplaceringen vässar dem till att vara mer ambitiösa.

Försöket till att stänga skolor måste ses som ett försök att genomföra något, även om det i så fall skulle komma efter ett beslut, för att använda sig av Rombachs (1986) uttryck. Försöket hade inneburit en stor strukturell förändring både av organisationen som helhet och inom ledningen av de enskilda skolorna. Försöket att lägga ner skolor misslyckades och ledde eventuellt till en minskad legitimitet från kommunens föräldrar och elever då många verkade ogilla beslutet.

För att återupprätta förlorad legitimitet är det viktigt att inte drabbas av panik (Suchman 1995). Taktiken att ”inte drabbas av panik” är något vag, men en del av den är att ha tålamod. TF förvaltningschefen i Lilla Edets kommun sa att ett problem som kom med de låga rankningsplaceringarna var att man inte gav det som gjordes tillräckligt med tid för att fungera. Det är ett tecken på att det finns ett visst mått av ”panik” i kommunen. Detta kan ses som en negativ spiral, organisationen påverkas av att få en stämpel på sig agerar. Kommunen agerar genom att införa nya idéer som ska åtgärda rankingen, men ger det för lite tid att verka, och går vidare till nästa idé. Detta är vad Hacking (1995) kallade för en loopingeffekt. Ett annat tecken på loopingeffekt inom Lilla Edet är det precis motsatta, det vill säga att rankningsplaceringen eller stämpeln som Lilla Edet har som skolkommun påverkar politikerna till att vara extra motiverade till att förändra skolan till det bättre. Frågan är om denna motivation förbättrar skolan, eller som den tillförordnade förvaltningschefen menade, det vill säga att organisationen inte får tillräckligt med tid till att förändras efter införandet av nya idéer. Detta kan jämföras med vad 7-9 rektorn i Hammarö kommun sa om att om man ligger bra till i rankning finns det snarare än att de kommer med stora förändringar.

Rankningen var, enligt den tillförordnade förvaltningschefen, mindre viktig än mer officiell tillsyn som kom från Skolinspektionen. Det var vad han, som ny, tyckte var viktigast att fokusera på. Det finns alltså andra typer av legitimitetsgivande instanser som är viktigare än rankning.

## 10. Tendenser kring rankning

*I detta avsnitt sammanfattas de tendenser som syns i kommunerna.*

En del av de beteenden som kommunerna förväntades ha fanns där. Den högt rankade kommunen, Hammarö kommun, förväntades ge belöningar. Detta stämde med verkligheten, Hammarö kommun belönade både personal och elever. Den lågt rankade kommunen, Lilla Edets kommun, förväntades imitera andra, mer framgångsrika kommuner. Lilla Edets kommun har gjort studiebesök till Essunga kommun, detta kan leda till att Lilla Edets kommun försöker göra förändringar som Essunga kommun har gjort. Lilla Edets kommun förväntades göra strukturella förändringar. Ett exempel på denna typ av strukturella förändringar vore ett ersättande av ledningen. Kommunen hade nyligen bytt förvaltningschef, men det är långt ifrån säkert att det fanns ett samband mellan den låga rankningsplaceringen och att förvaltningschefen slutade. En annan typ av förväntad strukturell förändring inom Lilla Edets kommun vore en förändring av arbetssätt. Kommunen anställde en specialpedagog för att se över verksamheten. Även i detta fall är det oklart om det hade gjorts även om kommunens rankningsplacering hade varit bättre.

Det finns också oväntade resultat. Den lågt rankade kommunen förväntades förneka att den hade problem. Förnekelse var inte en strategi som användes i praktiken. Det kan finnas flera skäl till detta. Förnekelse som strategi har problemet att om det kommer fram att man förnekar något som visar sig vara sant, leder förnekandet i sig till stora legitimitetsproblem. Det är möjligt att det var därför den lågt rankade kommunen inte förnekade att den hade problem. Ett annat eventuellt skäl till att den lågt rankade kommunen inte använde sig av förnekelse som strategi var att en kommun har andra villkor än andra typer av organisationer. En kommun har politiker som behöver allmänhetens stöd och som behöver synas. Det kan i en sådan miljö vara gynnsamt att visa sig handlingskraftig genom att peka på problem och visa att man jobbar aktivt för att lösa dem. Det kan alltså vara skillnaden mellan kommuner och andra typer av organisationer som gett dessa oförväntade resultat.

Tendenserna till att vilja förklara hur rankningar kan vara missvisande fanns både i den lågt och i den högt rankade kommunen. Om man i den högt rankade kommunen hade låtit bli att problematisera rankningarna hade det varit lätt att beteckna den lågt rankade kommunens förklaringar och ifrågasättande av rättvisan kring rankning som förklaringar, som ett sätt att öka den egna legitimiteten. Då analysen av vad rankningar egentligen innebär snarare var

djupare i den högt rankade kommunen än i den lågt rankade kommunen, är det ett tecken på att analysen och ifrågasättandet av rankningar görs inom alla kommuner, oavsett om rankningar gynnar dem eller inte.

Något annat som var förvånande var talet inom Lilla Edets kommun att bygga bostäder för medelinkomsttagare för att på så sätt få en mer utbildad befolkning. Den bildade befolkningens barn hade antagligen haft lättare i skolan, vilket hade lett till ett bättre medelbetyg i skolorna. Denna typ av planerande är något förvånande då det är så långsiktigt. En förändring av elevsammansättningen löser inte skolans problem (förutom eventuell segregation). Då skolans inneboende problem inte löses genom att förändra elevsammansättningen skulle en sådan förändring kunna ses som en kortsiktig lösning. Resultaten av investeringen av byggnader hade antagligen inte synts på tio eller tjugo år. Kommunen har alltså övervägt en kortsiktig lösning på ett långsiktigt vis. Det är få organisationer som kan arbeta på detta vis. Kommuner kan tänka långsiktigt då de förväntas finnas kvar inom överskådlig tid på samma sätt som de gör i nuläget. Få organisationer kan göra samma prognoser som kommuner kan. Det är inte troligt att andra organisationer skulle bete sig på samma sätt som Lilla Edets kommun planerade att göra, om dessa andra organisationer hade blivit lågt rankade.

Det finns flera tecken på att rankningen gav en sämre självbild och därmed ökade svårigheterna för den lågt rankade kommunen. Det finns även vissa indikationer som visar på att den högt rankade kommunen fick ett ökat självförtroende och andra positiva effekter på grund av den höga rankningsplaceringen. Den lågt rankade kommunen hade problem med sammanhållningen och problem med tålmodet att låta förändringar ta sin tid. De positiva effekterna som den högt rankade kommunen verkade vara lättare rekrytering och en möjlighet att låta implementeringen ta tid för finslipningar. Det vittnades också om en sammanhållning inom kommunen, även om Nämndordföranden menade att detta snarare berodde på en god ekonomistyrning.

Det verkar som om det finns andra mått och andra granskningar som är viktigare för kommunerna än rankningar. Ett exempel på detta var Skolinspektionens tillsyn i Lilla Edets kommun. Många av de intervjuade tyckte inte att rankningar spelade någon större roll för vad som gjordes inom kommunen. Samtidigt var det inte någon som inte kände till om deras

kommun placerades högt eller lågt i rankningarna. Det fanns en stor medvetenhet om rankningarna och de hade diskuterats i media och inom Utbildnings/Bildningsnämnden i kommunerna. Det vore ett felaktigt påstående att rankning inte påverkade skolkommuner alls. Mycket av rankningens påverkan berodde på medias bevakning. Det är rimligt att tro att det finns en korrelation mellan mediabevakning och hur mycket en organisation påverkas av rankning.

### **10.1 Rankning av organisationer**

*Här följer en diskussion om de tendenser som kommunerna visat kan finnas i andra organisationer som rankas.*

Syftet med denna uppsats var till stor del att försöka undersöka hur organisationer påverkas av rankning. Rankning verkar påverka organisationer på flera sätt. Rankning verkar särskilt påverka organisationers självbild. Organisationer som rankats högt verkar gynnas av att rankas högt, inte bara genom de fördelar som själva rankningarna ger utan även av att organisationens självbild stärks. Detta gör att organisationen gynnas på andra sätt. Det blir lättare att samarbeta inom organisationen och organisationen behöver inte ägna alltför mycket kraft på att få förtroende från andra aktörer som organisationen är beroende av. Den lågt rankade organisationen får problem med inneboende friktioner då de olika institutionerna alla försöker visa att de inte är en del av problemet. Detta är de observationer som kom fram i de studerade fallen. Hacking (1995) menade att resultatet av att man stämplas kan vara tvärtom, att stämpeln ger en ny självbild som kan leda till en ny stämpel. Man kan spekulera om det förekommer i andra fall. Det fanns vissa tendenser att försöka bryta mönstret i den lågt rankade kommunen, men inte i den högt rankade kommunen. Att en lågt rankad organisation kan missgynnas av sin låga rankningsplacering kan vara lätt att föreställa sig. En högt rankad organisation får inte samma problem såvida inte organisationen blir arrogant och därmed förbiser att åtgärda sina problem. Denna fallgrop går lätt att undvika då få rankningar är engångsföreteelser. Återkommande rankningar gör det lätt för högt rankade organisationer att se om deras höga placering gjort dem arroganta.

I denna uppsats visade det sig att den högt rankade kommunen hade gett belöningar och beröm till elever och personal på grund av kommunens goda rankningsplacering. Belöningar och beröm kan förväntas finnas i andra typer av organisationer än vid en hög rankningsplacering.

Den lågt rankade kommunen försökte imitera andra organisationer. Sevón (1996) menade att denna typ av imitation är vanlig i det västerländska samhället. Andra typer organisationer med låg ranking kan förväntas handla på ett liknande sätt som den lågt rankade kommunen. Imitation verkar vara ett nästan universellt sätt att förbättra en organisations legitimitet.

Strukturella förändringar, såsom byte av ledning och av arbetsmetoder var något som enligt Suchman (1995) görs i organisationer med legitimitetsproblem. De strukturella förändringarna gjordes i det studerade fallet, det vill säga i den lågt rankade kommunen. Det är rimligt att tro att andra typer av organisationer gör liknande strukturella förändringar om de rankas lågt i uppmärksammade rankingar.

Förnekelse av problem var inte en strategi som den lågt rankade kommunen använde sig av. Det är möjligt att anledningen till att denna strategi inte användes var att kommuner har politiker som behöver visa sig handlingskraftiga. Det är lättare att visa sig handlingskraftig om man har ett problem att brottas med. Det är även möjligt att anledningen till att förnekelse inte användes som strategi då en kommun inte hotas till sin existens på samma sätt som vinstdrivande företag eller individuella skolor kan bli. Kommuner kan helt enkelt ha råd att inte förneka sina problem på samma sätt som andra organisationer kan känna sig tvingade att göra för att inte gå under. Det är också svårt att förneka något så konkret som en låg rankingsplacering. Förnekelse kan ändå vara en strategi som används i många sammanhang.

Den högt rankade kommunen förklarade till viss del bort sin egna höga rankingsplacering. Denna typ av kritiskt tänkande kanske gynnas av att kommuner inte behöver tänka på konkurrens på samma sätt som enskilda skolor måste göra. En kommun behöver förtroende från sina medborgare, men behöver inte göra vinst. Detta kan gynna ett ifrågasättande av rankingskriterier. Detta ifrågasättande kanske inte finns inom andra organisationer som rankas då de är mer beroende av den kortsiktiga legitimitet och därmed ökade vinst som en hög rankingsplacering eventuellt ger.



## Referenser

Almgren, Ellen (2008). *Rankning av universitet och högskolor som studentinformation?* [Elektronisk resurs]. Stockholm: Höskoleverket  
Internet: <http://www.hsv.se/download/18.6d5fe98611d3f068f148000842768/0840R.pdf>

Bruno, S. Frey och Rost, Katja (2010) ”Do rankings reflect research quality?” *Journal of Applied Economics*. Vol XIII, No. 1 (May 2010), s. 1-38

Brunsson, Nils, Forssell, Anders & Winberg, Hans (1989). *Reform som tradition: administrativa reformer i Statens järnvägar*. Stockholm: Handelshögskolan., Ekonomiska forskningsinstitutet (EFI)

Engström, Sven; Järhult, Bengt & Kjell Lindström (2008). *Kan kvalitetsregister värdera vårdkvalitet?* *Läkartidningen* nr 47 2008 volym 105 s. 3452-3455  
Internet: [http://www.lakartidningen.se/store/articlepdf/1/10768/LKT0847s3452\\_3455.pdf](http://www.lakartidningen.se/store/articlepdf/1/10768/LKT0847s3452_3455.pdf)

Eriksson-Zetterquist, Ulla (2009). *Institutionell teori: idéer, moden, förändring*. 1. uppl. Malmö: Liber

Feldt, Joakim (red.) (2009). *Öppna jämförelser 2009. Gymnasieskola*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting

Feldt, Joakim (red.) (2010). *Öppna jämförelser. Grundskola 2010*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting

Feldt, Joakim (red.) (2010). *Öppna jämförelser. Grundskola 2010*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting: tabellbilaga  
Finns att hämta på Internet:  
[http://www.skl.se/vi\\_arbetar\\_med/oppnajokforelser/oppnajokforelser\\_grundskola](http://www.skl.se/vi_arbetar_med/oppnajokforelser/oppnajokforelser_grundskola)  
Hämtad den 18 oktober 2011

Hacking, Ian (1995) ”The looping effects of human kinds” i Sperber, Dan (red.) (1995). *Causal cognition: a multidisciplinary debate*. Oxford: Clarendon Press s. 351-394

Haglund, Ann-Cathrine ”Den mest avgörande negativa förändringen sedan grundskolans genomförande” i Isaksson, Christer (red.) (2011). *Kommunaliseringen av skolan: vem vann - egentligen?*. Stockholm: Ekerlid

Hammarö kommuns hemsida  
<http://www.hammaro.se/>  
Hämtad den 20 oktober 2011

Hartman, Laura (2011). ”Slutsatser” i Hartman, Laura (red.) *Konkurrensens konsekvenser: vad händer med svensk välfärd*. s. 258-276 Stockholm, SNS förlag

Isaksson, Christer ”Löfte om lika resurser till alla” i Isaksson, Christer (red.) (2011). *Kommunaliseringen av skolan: vem vann - egentligen?*. Stockholm: Ekerlid

Johansson, Patrik (2004). *I skandalers spår: minskad legitimitet i svensk offentlig sektor*. Diss. Göteborg : Univ., 200

Kommungrupps-indelning 2011 (2010)

Finns att hämta på SLK:s hemsida:

[http://www.skl.se/kommuner\\_och\\_landsting/om\\_kommuner/kommungruppsindelning](http://www.skl.se/kommuner_och_landsting/om_kommuner/kommungruppsindelning)

Hämtad den 20 oktober 2011

Kommungruppsindelning 2011

Finns att hämta på på SLK:s hemsida:

[http://www.skl.se/kommuner\\_och\\_landsting/om\\_kommuner/kommungruppsindelning](http://www.skl.se/kommuner_och_landsting/om_kommuner/kommungruppsindelning)

Hämtad den 20 oktober 2011

Lilla Edets kommuns hemsida: <http://www.lillaedet.se/default.asp>

Hämtad den 20 oktober 2011

Lindgren, Lena (2008). *Utvärderingsmonstret: kvalitets- och resultatmätning i den offentliga sektorn*. Lund: Studentlitteratur Andra upplagan

Läraryrskommitténs bakgrunds-PM Bästa Skolkommun (2011):

[http://www.lararforbundet.se/web/ws.nsf/bilagor/07468518BEC36CFEC1257640004E5E34/\\$FILE/Bakgrundspm\\_bastaskol\\_2011.pdf](http://www.lararforbundet.se/web/ws.nsf/bilagor/07468518BEC36CFEC1257640004E5E34/$FILE/Bakgrundspm_bastaskol_2011.pdf)

Hämtad den 2011-10-06

Läraryrskommitténs rankning 2010 och 2011

[http://www.lararforbundet.se/web/ws.nsf/bilagor/48631C23FD766112C125792000394BFD/\\$FILE/bastaskolkommun\\_rankning\\_2011.pdf](http://www.lararforbundet.se/web/ws.nsf/bilagor/48631C23FD766112C125792000394BFD/$FILE/bastaskolkommun_rankning_2011.pdf)

Hämtad den 3 januari 2012

Montin, Stig (2002) *Moderna kommuner*; Malmö; Liber

Nationalencyklopedin, Uppslagsord: Hammarö

Internet: <http://www.ne.se.ezproxy.ub.gu.se/lang/hammar%C3%B6/198260>

Hämtad den 30 december 2011

Nationalencyklopedin, Uppslagsord: Lilla Edet

Internet: <http://www.ne.se.ezproxy.ub.gu.se/lang/lilla-edet/241508>

Hämtad den 30 december 2011

Nationalencyklopedin, Uppslagsord: Rankningslista

Internet: <http://www.ne.se.ezproxy.ub.gu.se/lang/rankningslista>

Hämtad den 7 December 2011

Nationalencyklopedin, Uppslagsord: Skolvärlden

Internet: <http://www.ne.se.ezproxy.ub.gu.se/skolv%C3%A4rlden>

Hämtad den 17 oktober 2011

Pierre, Jon (2005) "Decentralisering, governance och institutionell förändring" i Rothstein, Bo (red.) *Politik som organisation: förvaltningspolitikens grundproblem*. 3. uppl. Stockholm: SNS förl.

Porter, Michael E. (2004). *Competitive strategy: techniques for analyzing industries and competitors*. New ed. New York: Free Press

Rothstein, Bo (2005) "Välfärdsstat, förvaltning och legitimitet" i Rothstein, Bo (red.) *Politik som organisation: förvaltningspolitikens grundproblem*. 3. uppl. Stockholm: SNS förl.

Rombach, Björn (1986). *Rationalisering eller prat: kommuners anpassning till en stagnerande ekonomi*. Diss. Stockholm : Handelshögsk.

Rombach, Björn & Sahlin-Andersson Kerstin (red.)(1995), *Från sanningssökande till styrmedel: moderna utvärderingar i offentlig* Stockholm: Nerenius & Santérus .

Røvik, Kjell Arne (2000). *Moderna organisationer: trender inom organisationstänkandet vid millennieskiftet*. 1. uppl. Malmö: Liber

Sahlin-Andersson, Kerstin (2003) "Utvärderingars styrsignaler" i Björn Rombach & Kerstin Sahlin-Andersson (red.) (2003) *Från sanningssökande till styrmedel*, Stockholm: Nerenius & Santérus(s. 71- 92)

Sevón, Guje (1996) "Organizational imitation in identity transformation" i Czarniawska, Barbara & Sevón, Guje (red.) (1996). *Translating organizational change*. Berlin: de Gruyter s. 49-67

Skawonius, Charlotte (2005). *Välja eller hamna: det praktiska sinnet, familjers val och elevers spridning på grundskolor*. Diss. Stockholm : Stockholms universitet, 2005  
Tillgänglig på Internet: <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:su:diva-691>

Skollagen : <http://www.riksdagen.se/webbnav/index.aspx?nid=3911&bet=2010:800#K7>  
hämtad 15/9 2011

Skolverkets hemsida:  
[http://www.skolverket.se/lagar\\_och\\_regler/2.2456](http://www.skolverket.se/lagar_och_regler/2.2456)  
Hämtad den 26/9 2011

Skolverket (2009) "Vad påverkar resultaten i svensk grundskola?: kunskapsöversikt om betydelsen av olika faktorer : sammanfattande analys." Stockholm: Skolverket  
Tillgänglig på Internet: <http://www.skolverket.se/publikationer?i=2258>  
Hämtad den 3 januari 2012

Skolvärlden rankningslista 2010  
<http://www.skolvarlden.se/artiklar/hela-listan>  
Hämtad den 3 januari 2012

Skolvärlden rankningslista 2011  
<http://www.skolvarlden.se/artiklar/kommunrankningen-hela-listan>  
Hämtad den 3 januari 2012

*Social rapport. 2010 [Elektronisk resurs].* (2010). Stockholm: Socialstyrelsen  
Tillgänglig på Internet: <http://www.socialstyrelsen.se/publikationer2010/2010-3-11>  
Hämtad den 24 oktober 2011

Suchman, Mark C (1995) *Managing legitimacy: strategic and institutional approaches*;  
Academy of Management Review 1995 Vol. 20, No. 3 s. 571-610

Sveriges Kommuner och Landstings hemsida:

[http://www.skl.se/om\\_skl](http://www.skl.se/om_skl)

Hämtad den 17 oktober 2011

Sveriges Kommuner och Landstings (2010) lista:

Hämtad från Sveriges Kommuner och Landstings hemsida:

[http://www.skl.se/kommuner\\_och\\_landsting/om\\_kommuner/politiskt\\_styre\\_i\\_kommunerna](http://www.skl.se/kommuner_och_landsting/om_kommuner/politiskt_styre_i_kommunerna)

Hämtad den 19 oktober 2011

Sveriges kommuner och Landstings tabellbilaga (2010)

Hämtad från Sveriges Kommuner och Landstings hemsida:

[http://www.skl.se/vi\\_arbetar\\_med/oppnjamforelser/oppnjamforelser\\_grundskola](http://www.skl.se/vi_arbetar_med/oppnjamforelser/oppnjamforelser_grundskola)

Hämtad den 14 december 2011

Sveriges kommuner och Landstings tabellbilaga (2011)

Hämtad från Sveriges Kommuner och Landstings hemsida:

[http://www.skl.se/vi\\_arbetar\\_med/oppnjamforelser/oppnjamforelser\\_grundskola](http://www.skl.se/vi_arbetar_med/oppnjamforelser/oppnjamforelser_grundskola)

Hämtad den 14 december 2011

Statistiska centralbyrån, tabell hittas på

[http://www.scb.se/Pages/ProductTables\\_9575.aspx](http://www.scb.se/Pages/ProductTables_9575.aspx)

Hämtad den 12 december 2011

Trumberg, Anders (2011). *Den delade skolan: segregationsprocesser i det svenska skolsystemet*. Diss. Örebro : Örebro universitet, 2011

Vedung, Evert (2003). "Utvärdering och de sex användningarna" i Björn Rombach & Kerstin Sahlin-Andersson (red.) (2003) *Från sanningssökande till styrmedel* / S. 25-51 Stockholm, Santérus

Vlachos, Jonas (2011a), "*Betygets värde. En analys av hur konkurrens påverkar betygssättningen vid svenska skolor*". Konkurrensverkets uppdragsforskningsrapport 2010:6. Stockholm: Konkurrensverket.

Vlachos, Jonas (2011b). "Friskolor i förändring" i Hartman, Laura (red.) *Konkurrensens konsekvenser: vad händer med svensk välfärd*. s. 66-110 Stockholm, SNS förlag

Wedlin, Linda (2004). *Playing the ranking game: field formation and boundary-work in European management education*. Diss. Uppsala : Univ., 2004

Westling, Kajsa (2011) *Framtidens hälso- och sjukvård SLUTRAPPORT Patientens rätt och ställning*; Stockholms läns landsting; Hälso- och sjukvårdsnämndens förvaltning

Internet: <http://www.sll.se/upload/HSNf/FHS/PatientensStallningFHS.pdf>

Wilson, Deborah och Piebalga, Anete (2008) "*Performance Measures, Ranking and Parental Choice: An Analysis of the English School League Tables*", *International Public Management Journal*, vol. 11, no. 3, s. 344-366

Yin, Robert K. (2007). *Fallstudier: design och genomförande*. 1. uppl. Malmö: Liber

## Internetkällor

Internetkälla 1. <http://www.dn.se/nyheter/valet-2010/manga-vill-forstatliga-skolan>

Hämtad den 13 oktober 2011

Internetkälla 2. [http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/basta-lararna-men-de-far-inte-mer-betalt\\_6525810.svd](http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/basta-lararna-men-de-far-inte-mer-betalt_6525810.svd)

Hämtad den 6/10 2011

Internetkälla 3. <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=93&artikel=4731377>

Hämtad den 6 oktober 2011

Internetkälla 4.

[http://www.tv4play.se/nyheter\\_och\\_debatt/nyheterna\\_vast?title=lilla\\_edets\\_skolor\\_samst&videoid=2076248](http://www.tv4play.se/nyheter_och_debatt/nyheterna_vast?title=lilla_edets_skolor_samst&videoid=2076248)

Hämtad den 6 oktober 2011

Internetkälla 5. [http://svt.se/2.126356/1.2557070/osthammars\\_skolor\\_samst\\_i\\_lanet](http://svt.se/2.126356/1.2557070/osthammars_skolor_samst_i_lanet)

Hämtad den 6 oktober 2011

Internetkälla 6. <http://ttela.se/start/regionalanyheter/1.1384020-vara-skolor-bland-sveriges-samsta>

Hämtad den 6 oktober 2011

Internetkälla 7. Hammarös kommuns hemsida

<http://www.hammaro.se/Nyheter/Bildningsforvaltningen/En-av-Sveriges-bastaskolkommuner-firar/>

Hämtad den 17 oktober 2011

Internetkälla 8. <http://www.youtube.com/watch?v=nLdE6Opb54c>

Hämtad den 3 januari 2012

Internetkälla 9. Ttela <http://ttela.se/start/lillaedet/1.1205215-mona-tolf-slutar>

Hämtad den 2 december 2011

Internetkälla 10. DN <http://www.dn.se/nyheter/sverige/mirakelskola-gav-eleverna-overbetyg>

Hämtad den 29 november 2011

Internetkälla 11. DN <http://www.dn.se/kultur-noje/maciej-zaremba-en-forolampning-mot-barnen-sa-sankte-skolan-kraven-pa-laskunnighe>

Hämtad den 2 december 2011

Internetkälla 12. Skolverket

<http://www.skolverket.se/2.3894/publicerat/debattartiklar/skolverket-bemoter-grundlosa-pastaenden-1.147794>

Hämtad den 2 december 2011

## Sammanfattning

Rankning finns i samhället, rankning har börjat användas för att värdera välfärdstjänster såsom skolan. Rankning har blivit allt mer viktig med tanke på den ökade valfriheten kring välfärdstjänster. Numera rankas skolkommuner. Syftet med denna uppsats är att ta reda på hur rankning påverkar skolkommuner.

Två kommuner studerades. Den ena hade en hög rankningsplacering, den andra studerade kommunen hade en låg rankningsplacering. I de båda kommunerna intervjuades Nämndordföranden och Vice Nämndordföranden och tillförordnade förvaltningschef. Två rektorer, varav en tillsammans med en lärare i den högt rankade kommunen och en rektor i den lågt rankade kommunen intervjuades också.

Kommunen som är lågt rankad förväntas använda sig av vissa metoder för att öka sin legitimitet och kommunen och kommunen som är högt rankad förväntas använda sig av metoder för att utnyttja sin höga rankningsplacering. Alla strategier kan delas in i prat, rena beslut och genomförande. Den lågt rankade kommunen förväntas prata genom att förneka att kommunen har problem, förklara varför kommunen kan ha problem eller genom att urskulda problemet genom att visa att kommunen har andra mål än rankningskriterierna. Den högt rankade kommunen förväntades prata genom att ge beröm och genom att samla in redogörelser som kan hjälpa kommunen vid framtida eventuella kriser. De rena besluten är symboliska beslut utan ambitioner att besluten ska leda till förändringar. De rena besluten kan se olika ut i de båda kommunerna. Den lågt rankade kommunen förväntas genomföra förändringar genom att imitera andra och göra strukturella förändringar, såsom att byta ut ledning, personal, förändra arbetssättet eller förändra organisationens sammansättning. Den högt rankade kommunen ge belöningar och försöka sälla till sig fler elever som har bättre skolresultat än medlet. Sällandet kan ske via marknadsföring av kommunens goda rankningsresultat.

Den lågt rankade kommunen förnekade inte sina problem. Förklaringar fanns inom kommunen, men tendenserna till urskuldande och ifrågasättande av rankningarnas kriterier var större inom kommunen med hög rankningsplacering. Detta var förvånande.

Den högt rankade kommunen gav beröm och det är möjligt att den samlade redogörelser för eventuella framtida kriser men det är mer osäkert. Rena beslut hade gjorts i den högt rankade kommunen. Där hade Bildningsnämnden för ett par år sedan beslutat att kommunens rankningsplacering inte skulle sjunka alltför mycket. Beslutet kvarstår inte idag. Den högt rankade kommunen gav ut belöningar till elever och till personal på grund av kommunens höga rankningsplacering men det finns mindre som tyder på att kommunen försökt sålla till sig elever som hade lättare för sig i skolan.

Den lågt rankade kommunen verkar imitera andra då det har gjorts studiebesök till en kommun som nyligen höjt sin rankningsplacering. Kommunen har gjort en del strukturella förändringar. Framförallt har det gjorts ett försök att göra stora förändringar i organisationen. Det gjordes ett försök att lägga ner flera småskolor. Detta försök misslyckades på grund av protester från föräldrar i kommunen. En specialpedagog anställdes för att få fram nya arbetssätt, men det är troligt att pedagogen hade anställts oavsett kommunens rankningsplacering. Ledningen har bytts ut, förvaltningschefen har slutat men det är troligt att det inte hade med kommunens rankningsplacering att göra.

Det fanns ett resonemang i den lågt rankade kommunen att bygga bostäder för medelinkomsttagare för att på så sätt få en mer utbildad befolkning. Denna typ av försök att locka till sig bättre utbildade föräldrar och därmed elever som har lättare för sig i skolan. Denna typ av resonemang är förvånande då effekterna av denna typ av investeringar hade dröjt.



## Bilaga 1. Intervjufrågor

Vad ger förändringar av skolan inom en kommun?

Hur ser du på rankning av skolor?

Hur påverkar rankning er målsättning?

Har rankningen lett till debatter? Vad har diskuterats då? Vilka var de som hade denna diskussion?

Vad ger rankningen till skoldebatten i kommunen och i landet som helhet?

Vad har rankningen för betydelse för vad ni beslutar?

Vad har rankningen för betydelse för vad ni gör?

Vad hade ni gjort annorlunda om ni haft en annan rankningsplacering?

Noterade ni den senaste rankningen av er kommun?

Har ni gjort något som svar på rankningen?

Vem gjorde detta?

När är nästa rankning? Vem gör den?

Vad gör ni för att förbereda er på den?

Märker du av rankningen i det dagliga arbetet?

Tar ni kontakt med andra kommuner/skolor p.g.a. rankningen? Vilka, varför denna kommun/skola?

Hur ser du på att rankning är ett relativt system?

Är det något som du vill tillägga?